



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

ERRADICACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA: RETOS PARA EL FUTURO



Noviembre de 2017

Esta publicación fue producida para la revisión por la Agencia del Desarrollo Internacional de los Estados Unidos por Management Systems International, a Tetra Tech Company

ERRADICACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA: RETOS PARA EL FUTURO



Management Systems International/Tetra Tech

200 12th Street South
Suite 1200
Arlington, VA 22202, USA
www.msiworldwide.com

Contracted under AID-514-C-13-00003
USAID/Colombia EVAL (Evaluation and Analysis for Learning)
Noviembre, 2017

DENEGACION

Los criterios que los autores expresaron en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos ni del Gobierno de los Estados Unidos. El contenido de este estudio es de sola responsabilidad de sus autores, Jorge Azad, Roberto Camargo, Roger Rasnake, Ana María Rivera y Management Systems International/Tetra Tech.

Reconocimientos

El consultor agradece el apoyo y cooperación de todas las instituciones y personas que participaron y contribuyeron en este estudio sobre el estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.

Resaltamos el aporte de productores, campesinos, líderes comunitarios, técnicos de la cooperación internacional, empresarios, autoridades de instituciones públicas y privadas que dieron su tiempo para participar en las entrevistas individuales y grupales lo cual contribuyó a mejorar nuestra comprensión sobre esta problemática tan compleja.

Un agradecimiento especial al personal de MSI por brindar las condiciones y compartir con el consultor su amplia experiencia y conocimiento en esta temática. Apreciamos en especial la contribución de Roger Rasnake, Ana María Rivera, Daniel Rico, Carlos Rodríguez, Martha Trujillo quienes nos aportaron su conocimiento y ayudaron a reunir información y documentación, al igual que sus valiosos aportes durante el proceso del estudio.

Nuestro sincero agradecimiento al personal administrativo y de apoyo de MSI, en especial a Esperanza Molina y Lisa Anderson por desplegar esfuerzos adicionales para garantizar la logística del presente estudio.

Jorge Azad Ayala

Índice

Reconocimientos	2
Índice	3
RESUMEN EJECUTIVO	8
Introducción	10
Preguntas orientadoras.....	10
Antecedentes del estudio	11
Metodología y limitaciones del Estudio	11
Metodología	11
Limitaciones del estudio	12
PARTE I: ANÁLISIS DE LOS CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA.....	13
Antecedentes.....	13
Causas internas.....	17
Causas externas	18
Estado actual de los esfuerzos de erradicación	19
La erradicación de cultivos de coca.....	19
Estado actual de los esfuerzos de sustitución de cultivos de coca	21
El concepto del desarrollo alternativo	21
El Desarrollo alternativo en Colombia	22
Planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo.....	22
Enfoque actual en materia de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo	31
PARTE II. PREGUNTAS ORIENTADORAS	33
Estrategias iniciales de intervención.....	33
Estrategias de intervención	35
Secuencia de esfuerzos	37
Erradicación voluntaria	38
Rol de la asistencia técnica.....	40
Papel de la cooperación internacional	41
Paz social en un contexto de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos	44
Rol del productor cocalero en la interdicción.....	45

Quiebre del eslabón primario del narcotráfico	46
Construcción de confianza.....	47
Cultivos de desarrollo alternativo.....	49
PARTE III. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES: EL RETO DE LA COCA	53
Hallazgos: Retos para la Erradicación.....	53
Recomendaciones	53
Hallazgos: Retos para la Sustitución y el Desarrollo Alternativo	55
Aspectos político-administrativos.....	55
Aspectos de seguridad.....	56
Temas de territorio	56
Temas de institucionalidad	57
Aspectos productivos	58
Recomendaciones	58
Aspectos político-administrativos.....	58
Temas de seguridad.....	60
Temas de territorio	60
Aspectos institucionales.....	61
Temas productivos	62
ANEXOS.....	64
ANEXO 1. Contactos realizados por el consultor	65
ANEXO 2: Guía de análisis documental.....	68
ANEXO 3: Guía de entrevistas en profundidad para expertos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos.....	70
ANEXO 4. Estructura programática integral de Desarrollo Alternativo.....	72
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73

SIGLAS

ADAM	Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM).
ARD	Associates for Rural Development
BACRIM	Bandas Criminales
CADA	Comisión Andina de Desarrollo Alternativo
CELI	Consolidation and Enhanced Livelihood Initiative
CEDE	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
CFC	Commercial Forestry/Natural Forest Conservation
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSDI	Colombia Strategic Development Initiative
DA	Desarrollo Alternativo
DDHH	Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIRECO	Dirección General de Reconversión Agrícola
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DoD	Department of Defense (EE.UU.)
DPCI	Dirección del Programa Contra los Cultivos Ilícitos
DPS	Departamento para la Prosperidad Social (UE)
EEMT	Encuesta de la evaluación de medio término
FEDECACAO	Federación Nacional de Productores de Cacao
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular.
FIP	Fondo de Inversión para la Paz (FIP)
GAI	Grupos Armados Ilegales
GdC	Gobierno de Colombia
GoC	Government of Colombia
GME	Grupo Móvil de Erradicación
IDI	Índice de desempeño integral
JAC	Juntas de Acción Comunal
JHF	Jefe de hogar femenino
JHM	Jefe de hogar masculino

JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LB	Línea base
LP	Laboratorios de Paz (UE)
MdM	Montes de María
MIDAS	Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible
MPS	Small and Medium Enterprises - MPC (Soporte de Políticas Públicas)
MSI	Management Systems International
OEA	Organización de los Estados Americanos
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
ONDCP	Office of National Drug Control Policy
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OSP	Oficina de Servicios para Proyectos del PNUD
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAI	Plan de Atención Inmediata
PC	Plan Colombia
PDA	Programa Nacional de Desarrollo Alternativo)
PDAR	Programa de Desarrollo Alternativo Regional de Cochabamba
PDP	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PFGB	Programa Familias Guardabosques
PLANTE	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PLUS	Planes de Uso de Suelos (PLUS),
PNCT	Política Nacional de Consolidación Territorial
PNDA	Plan Nacional de Desarrollo Alternativo
PNCRT	Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
POAS	Planes Operativos Anuales
POT	Planes de Ordenamiento Territorial ,
PPP	Programa Proyectos Productivos
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RRI	Reforma Rural Integral
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

TEP	Territorios Étnicos Productivos
UE	Unión Europea
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session on the World Drug Problem
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	United States Agency for International Development

RESUMEN EJECUTIVO

Enfrentar la enorme expansión del cultivo de coca en Colombia es para el Gobierno de Colombia (GOC) y para USAID un desafío sin precedentes. La USAID ha apoyado activamente los esfuerzos de las autoridades del GOC para dar una respuesta coherente y eficaz a este fenómeno, pero al mismo tiempo desea aprovechar las lecciones aprendidas de experiencias anteriores de la Agencia en otros contextos. Con ese fin, la USAID solicitó este estudio para comparar el programa de desarrollo alternativo en Bolivia, en el cual el cultivo de coca ha sido controlado en su gran mayoría y donde los cultivadores han adoptado en gran medida actividades económicas lícitas, con la experiencia de Colombia, donde tales esfuerzos, durante muchos años, han tenido menos éxito. El objetivo del presente estudio fue determinar el estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia y, a través de una comparación de la experiencia de la implementación de un programa de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo en Bolivia, describir un conjunto de políticas y programas que podrían tener relevancia para la realidad colombiana. La metodología utilizada fue cualitativa siendo la investigación documental y las entrevistas individuales y grupales las principales herramientas para la obtención de la información.

El estudio se divide en tres secciones. Primero, presenta una reseña del crecimiento de la economía ilícita durante las últimas décadas y de los esfuerzos y medidas realizados por el gobierno colombiano y la cooperación internacional para contenerla y disminuirla. Segundo, al considerar una serie de preguntas específicas de estrategia y programación, el estudio se refiere a la experiencia boliviana para destacar las políticas y acciones que han contribuido a la consolidación del control relativo del gobierno boliviano sobre la economía de la coca. En la tercera sección, el equipo resume los hallazgos referentes a la realidad colombiana respecto a la erradicación y la sustitución de los cultivos ilícitos y ofrece una serie de recomendaciones en temas de seguridad, gobernanza, participación popular, economía rural, y control de territorio.

El estudio corroboró los datos que señalan que existe un importante crecimiento de cultivos ilícitos en Colombia a partir del año 2013, entre las causas principales se identificaron: la situación de pobreza y marginalidad de los municipios y veredas afectados por cultivos ilícitos; la aplicación desbalanceada de la estrategia de lucha contra las drogas; una débil presencia del Estado en los territorios afectados por los cultivos ilícitos y una débil coordinación, articulación y comunicación entre las instituciones responsables de implementar los diferentes componentes de la lucha contra las drogas.

En materia de erradicación de cultivos ilícitos, el estudio encontró que el cese del programa de erradicación aérea (aspersión aérea), así como el cambio de política gubernamental que ahora prioriza la sustitución voluntaria compensada sobre la erradicación forzosa, así como la falta de un catastro y registro de cultivos de coca y la ausencia de títulos de propiedad en las regiones productoras de ilícitos, ha provocado una disminución de la tasa neta de erradicación de cultivos ilícitos.

En materia de sustitución de cultivos ilícitos el estudio encontró que no existe una política integral de desarrollo rural en las regiones productoras de cultivos ilícitos. Existe un nivel elevado de pobreza y marginalidad social en la mayor parte de los municipios productores de cultivos ilícitos. Las condiciones imperantes de violencia, presencia de grupos armados, bandas criminales, impiden

sentar las bases y/o consolidar procesos de desarrollo lícitos los cuales necesariamente requieren condiciones paz, seguridad ciudadana y jurídica para prosperar.

Asimismo, se ha podido establecer que en la mayor parte de las veredas y municipios productores de ilícitos no cuentan con infraestructura de apoyo a la producción (vías secundarias y terciarias, energía eléctrica, centros de acopio, comercialización, etc.) aspectos que impiden en el desarrollo y la consolidación de rubros productivos lícitos.

Palabras claves: Erradicación; sustitución; cultivos ilícitos; coca.

Introducción

El propósito de esta actividad es proporcionar a USAID/Colombia un informe que sintetice los hallazgos y conclusiones referentes al estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos de coca en Colombia, y con base en la experiencia boliviana, generar recomendaciones, que puedan ser replicables o adaptables en el país, en torno a las actividades y estrategias propuestas en materia de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo territorial.

Preguntas orientadoras

Para orientar el trabajo se han definido en los Términos de Referencia del Estudio una serie de preguntas orientadoras (ver Cuadro 1) que cuestionan aspectos referidos a la dinámica asociada a la producción, transformación y comercialización de cultivos ilícitos y al rol que debe jugar el desarrollo alternativo como una de las herramientas más importantes de lucha contra las drogas ilícitas.

Cuadro 1. Preguntas Orientadoras

1. ¿Cuáles estrategias podría adoptar el Gobierno colombiano (apoyado por la cooperación internacional), al entrar en las zonas cocaleras con la intención de reorientar al pequeño productor hacia productos agrícolas lícitos? ¿Qué acciones se deben priorizar para combatir la oferta de cultivos ilícitos por parte del pequeño productor?
2. ¿Cuál debe ser la secuencia de esfuerzos para trabajar con los productores de coca? – ej. ¿Empezar con la aspersión y/o erradicación primero; o entrar mayormente con la presencia del Estado e institucionalidad; u otras acciones?
3. ¿Cuál debe ser el rol de la asistencia técnica? ¿El pequeño productor se dispone a aceptar la asistencia técnica e incorporarla a sus formas de producción? ¿Qué incentivos se podrían fomentar en este aspecto?
4. ¿Qué papel debe jugar la cooperación internacional en apoyar al Gobierno Colombiano en el esfuerzo de reducir el rol de los cultivos ilícitos en la economía rural?
5. Dada la larga historia en Colombia de conflicto social, especialmente por grupos armados, ¿Cómo se debe enfrentar los riesgos de conflicto social y fomentar la paz social en el contexto de la sustitución y/o la erradicación de cultivos ilícitos?
6. ¿Cómo se puede involucrar al pequeño productor en el proceso de interdicción?
7. En Colombia, donde no hay un consumo tradicional de la hoja de coca, el pequeño productor de coca viene a ser el primer eslabón en una cadena que llega a los grandes carteles del narcotráfico internacional. ¿Cómo se podría desentrañar esta realidad de criminalidad de la economía familiar campesina?

Antecedentes del estudio

Sin duda, Colombia se encuentra en uno de los momentos de mayor importancia de la historia del país, porque ha alcanzado la firma de un Acuerdo de Paz con las FARC, poniendo fin a uno de los conflictos más largos del hemisferio.

En el marco del fin del conflicto, uno de los principales objetivos es promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con un enfoque de desarrollo alternativo para lograr la transformación de los territorios y las comunidades. Esto, sumado al aumento de los cultivos de uso ilícito en los últimos años, tiene como resultado que el tema se haya convertido en uno de los retos más importantes, no solo en el ámbito interno del país, sino en la agenda internacional.

De acuerdo con el informe de la Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito (UNODC), en Colombia para el año 2016 se reportaron 146,000 hectáreas de coca, a diferencia del año 2014 en el cual se reportaron 69,000 hectáreas, un incremento de un 212% en sólo dos años.¹

Así mismo se ha podido identificar un incremento en el precio de la hoja de coca. Los que siembran también tienen una percepción de menor riesgo de pérdida de los cultivos de coca, debido a la suspensión de la aspersión aérea y la facilidad de evitar la erradicación manual mediante bloqueos a la fuerza pública. Adicional a esto, la firma del Acuerdo de Paz con las FARC ha incrementado las expectativas por parte de los cultivadores de recibir beneficios en contraprestación por la eliminación de los cultivos de uso ilícito.

Teniendo en cuenta que para 2017 el plan del Gobierno de Colombia - GdC es la expansión significativa de los programas que tendrán un impacto en las zonas de cultivo de coca, los cuales incluyen acciones transversales relacionadas con el apoyo al GdC y a su institucionalidad en materia de paz, se requiere contar con información de experiencias exitosas que se hayan desarrollado en materia de desarrollo alternativo en otros lugares del mundo, a través de las cuales sea posible generar recomendaciones que permitan orientar el esfuerzo en ésta materia contribuyendo a la transformación de los territorios y de las comunidades.

Metodología y limitaciones del estudio

Metodología

La metodología utilizada en la realización del presente estudio es cualitativa en el sentido que incluye a) una revisión documental de publicaciones, estudios y reportes de instituciones del Gobierno colombiano, programas y proyectos de la Cooperación internacional y publicaciones de expertos y académicos de la sociedad civil colombiana y boliviana; b) entrevistas en profundidad a expertos en temas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos de ambos países y c) entrevistas individuales con actores institucionales a nivel nacional, departamental y local, así como a miembros de la sociedad civil (empresarios, campesinos, productores de coca, indígenas y afrodescendientes).

¹ La Administración para el Control de Drogas (DEA) del gobierno estadounidense realiza sus propias estimaciones del cultivo de coca en el país, y en 2016 registra unas 188,000 hectáreas de coca (DEA 2017).

La revisión documental se ha realizado en Bolivia y Colombia a partir de la base datos proporcionada por MSI e investigaciones documentales propias. Parte de las entrevistas se llevaron a cabo en Bolivia con carácter previo a la misión en Colombia. Las entrevistas con los actores institucionales nacionales e internacionales se han realizado a lo largo de las tres semanas de permanencia en Colombia y aquellas con los actores civiles se han realizado en el viaje realizado al Municipio de Tumaco del Departamento de Nariño al final de la misión en Colombia.

Limitaciones del estudio

Factores exógenos al control de la intervención

El contexto de violencia e inseguridad en las zonas de intervención ha sido la limitante más importante confrontada en la misión en Colombia. El clima de tensión social producto de los enfrentamientos entre la fuerza pública y productores de coca ha limitado las tres visitas de campo originalmente planificadas (Nariño, Putumayo y Bajo Cauca), habiéndose concretado la visita de campo solamente a la cabecera municipal del Municipio de San Andrés de Tumaco en Nariño. Por esta razón no se pudieron realizar los viajes a las veredas cocaleras o a las comunidades rurales bajo atención de programas de desarrollo alternativo.

PARTE I: ANÁLISIS DE LOS CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA

Pregunta orientadora: *¿Cuál es el estado de la situación de los cultivos ilícitos en Colombia?*

Antecedentes

Los países de la región andina de Sudamérica como Bolivia, Perú y Colombia han producido y consumido coca para usos tradicionales (masticación, acullico, boleó) medicinales y religiosos desde los tiempos precolombinos, aunque, debido a sus requerimientos agroecológicos la coca también ha sido cultivada en algunos países de África central y el sudeste asiático (Rocha, 2011).

El Perú fue el principal proveedor de hoja de coca durante el siglo XIX, aunque también se reportaron plantaciones en países como Java y Taiwán durante el periodo de 1910 – 1940 orientadas a satisfacer la demanda de la industria farmacéutica (Gootenberg, 2001).

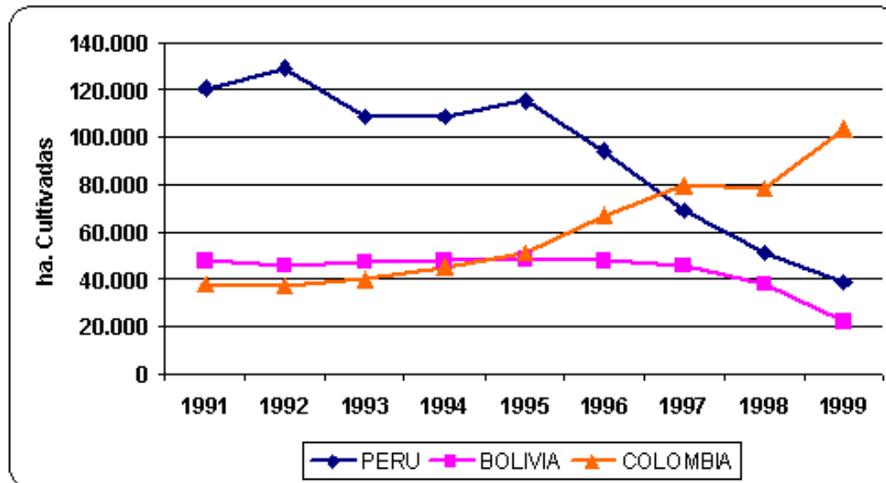
Según reportes de UNODC (1954), en el siglo XIX, Perú y Bolivia, Colombia e Indonesia fueron los principales países productores de hoja de coca. Perú reportó una producción anual promedio de 7.500 toneladas durante el periodo de 1943 a 1949. En el año 1952 se reportó la producción de 198 toneladas en Colombia y 192 toneladas en Indonesia.

En 2016, alrededor del 68% del área total de coca fue cultivada en Colombia, seguida por el Perú (21%) y Bolivia (11%). En 2016 el cultivo de la coca aumentó en los tres países.

Durante el siglo XX el crecimiento de los cultivos de coca en la región se explica en parte por el incremento del consumo a nivel internacional de cocaína. En la década de los años 80 se produce un crecimiento importante de las superficies cultivadas en Perú y Bolivia. En 1981, Perú tenía 50.000, Bolivia 55.000 y Colombia 2.500 hectáreas respectivamente (UNODC, 1989).

Este predominio de la producción se mantuvo hasta finales de la década de los años 80, época en la cual empieza el crecimiento y la intensificación de los cultivos en Colombia, convirtiendo a este país en el primer productor mundial de cultivos de coca en el año 1997 (Gráfico 1).

Gráfico 1
Cultivos de coca en la región andina, 1991-1999



Fuente: Policía Nacional-Dirección Antinarcóticos (varios años); Departamento de Estado de los Estados Unidos (varios años).

En la actualidad Colombia, Perú y Bolivia producen casi la totalidad de los cultivos de coca en el mundo. Tras un prolongado declive (2007 - 2013), los cultivos aumentaron en un 73 % durante el periodo comprendido entre 2013 – 2016 (UNODC, 2017), principalmente por el crecimiento de cultivos en Colombia.

De acuerdo con UNODC (2017), el volumen de producción mundial de clorhidrato de cocaína en 2016 ascendió a 1.125 toneladas, un incremento de 25 % en relación al año 2013. Según reportes de la misma institución, el consumo de cocaína parece estar aumentando en las dos principales regiones consumidoras: América del Norte y Europa. La prevalencia del consumo en la población en general y las pruebas realizadas en el entorno laboral indican que el consumo aumenta en los Estados Unidos. En Europa se han detectado también un leve aumento del consumo de cocaína al analizar las aguas residuales en determinadas ciudades.

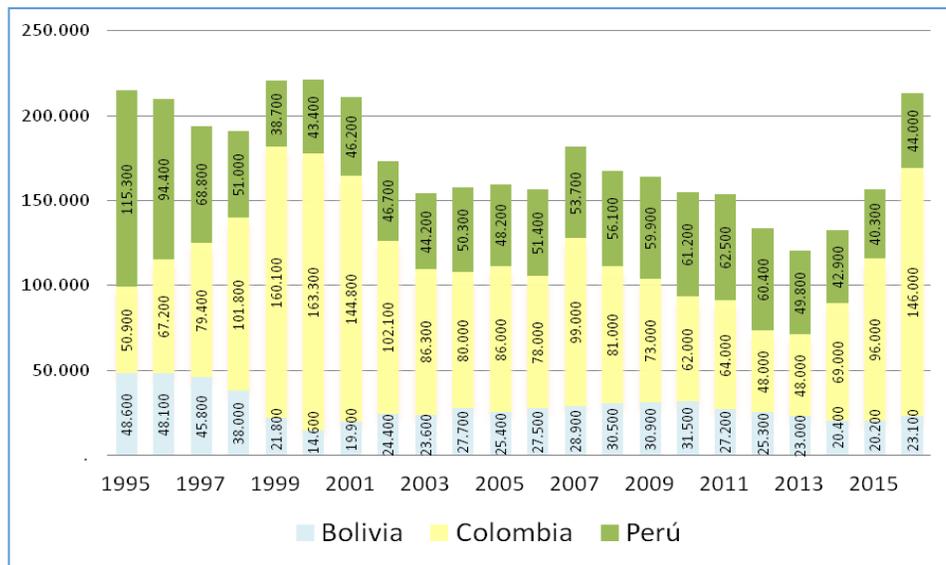
En Colombia la superficie total del cultivo de la coca se expandió en un 52% en relación al año 2015, totalizando 146.000 hectáreas. Los incrementos de los cultivos de coca en Perú y en Bolivia fueron más reducidos: 9 y 14 % respectivamente. En total los cultivos de coca se incrementaron un 36 % en la región, totalizando 213.100 hectáreas.

Aunque no existen datos de superficies significativas de cultivos en otros países de la región, reportes regionales (CADA, 2005) señalan que se encuentran con frecuencia cultivos de coca y amapola en el Ecuador (Provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbios, Imbabura, Napo, Orellana) y Venezuela (Parque Nacional Sierra del Perijá – zona de frontera).

Analizando el comportamiento histórico de los cultivos de coca en la región, la superficie total de cultivos de coca en los últimos 21 años apenas se ha modificado a nivel regional. Sin embargo, lo que se observa en las series históricas, especialmente en los últimos cuatro años, es una tendencia a cierta estabilización de las plantaciones en el Perú y Bolivia y un incremento importante en Colombia, sobre todo a partir del año 2014.

Gráfico 2. Cultivos de coca en los Países Andinos (hectáreas), 1995-2017.

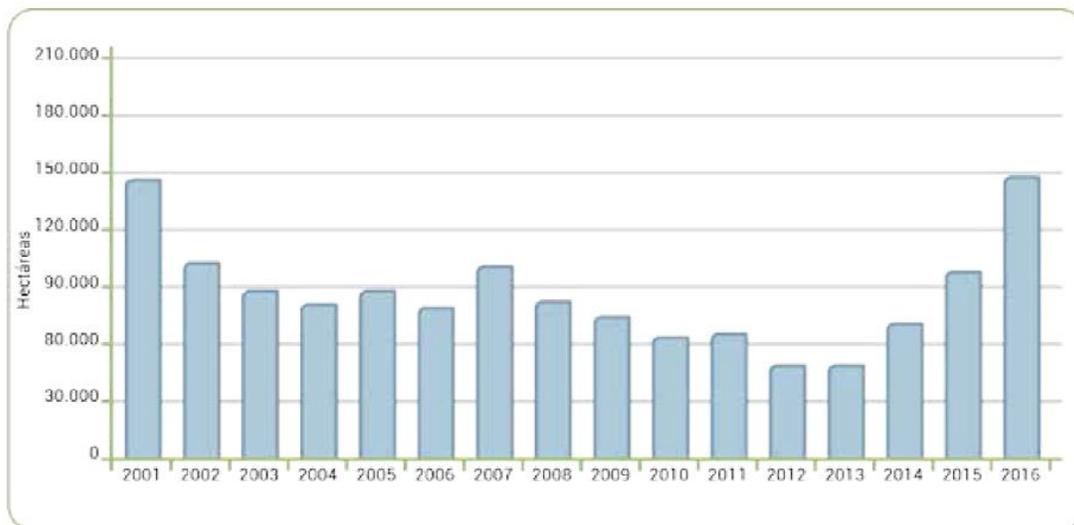
Fuente: UNODC, ONDCP, 2017; Datos de Perú para 2017 con base en reportes de ONDCP.



En Colombia, los cultivos de coca han incrementado de manera sostenida e importante a partir del año 2013, en la cual se registra un mínimo histórico de 48.000 hectáreas en 2012-2013. En el monitoreo realizado el año 2016 se registran 146.000 hectáreas, cifra que se aproxima a los niveles máximos registrados en el año 2000 (163.000 hectáreas) ver, Gráfico 3.

Gráfico 3. Evolución de los cultivos de coca en Colombia 2001-2016

Fuente UNODC, 2017

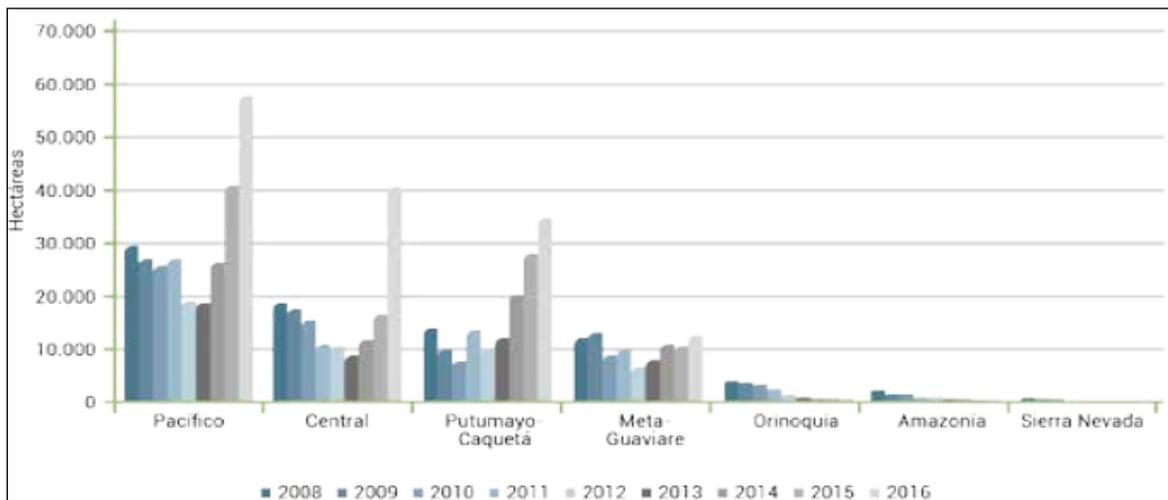


Gráfica 1. Serie histórica de área con coca a 31 de Diciembre, 2001 - 2016.

El informe de la UNODC (2017) señala asimismo que, la producción de hoja de coca se ha intensificado en las regiones tradicionalmente productoras, como efecto de una mayor densificación de las plantaciones. Los departamentos de Nariño, Putumayo y Norte de Santander concentran aproximadamente el 63 % de la coca de todo el país.

Gráfico 4. Cultivos de coca por región en Colombia 2008 – 2016

Fuente: UNODC, 2017

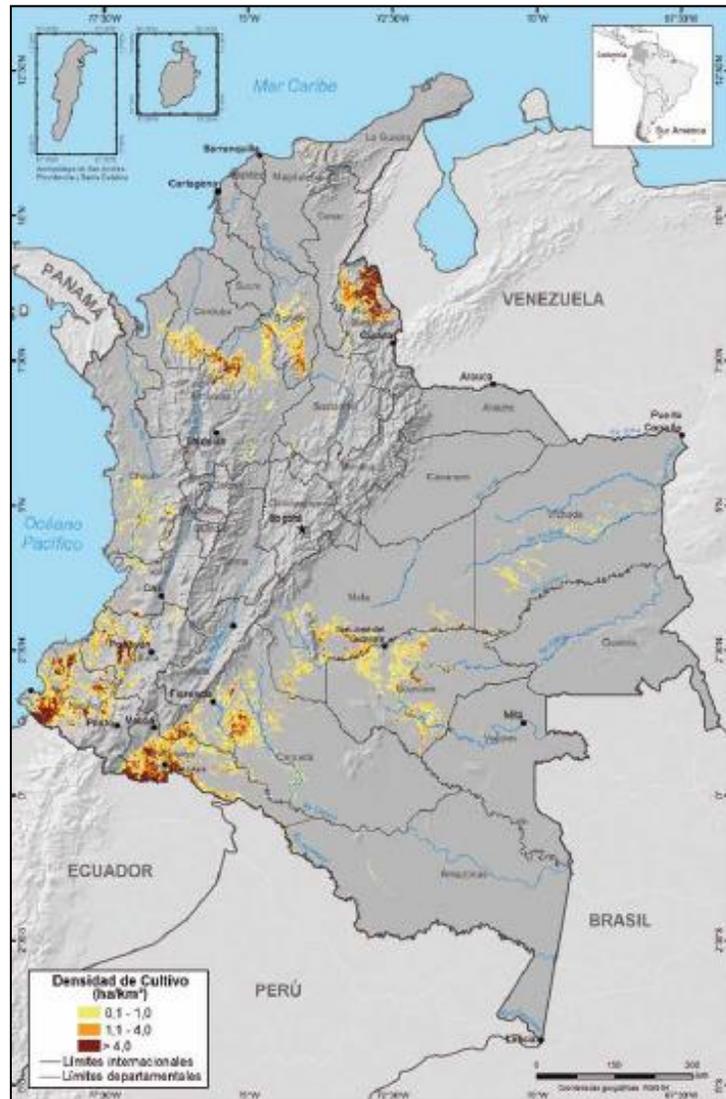


En el gráfico 5 se puede apreciar la tendencia hacia la densificación de los cultivos de coca. La región del Pacífico concentra 39 %; la región Central el 28 %; y la región de Putumayo-Caquetá el 24 % de los cultivos de hoja de coca. El incremento más significativo en relación a los reportes del año 2015 se produce en la Región Central, con un 147 % de incremento de cultivos reportados el año 2016 (UNODC, 2017).

Según la UNODC (2017), el incremento de los cultivos ilícitos en el último año puede estar asociado a: a) la reducción de la presión estatal sobre la producción ilícita; b) la reducción del nivel de riesgo percibido por la suspensión de la aspersión aérea, y c) la generación de incentivos al establecimiento de cultivos ilícitos.

Gráfico 5. Áreas con cultivos de coca en Colombia

Fuente: UNODC, 2017



Sin embargo analizando la dinámica asociada al crecimiento o decrecimiento de las plantaciones de coca desde una perspectiva más amplia varios, autores (Antezana, 1999; Junguito, Perfetti, & Delgado, 2017; CADA, 2005) coinciden en señalar que las variaciones están influenciadas por causas internas y externas.

Causas internas

Entre las causas internas que explican la variación de las superficies de cultivos ilícitos podemos señalar: a) los cambios en las políticas y estrategias nacionales en relación a la lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico (interdicción, erradicación, sustitución de cultivos ilícitos, prevención al consumo, etc.); b) los incrementos a nivel nacional e internacional de los precios de la hoja de coca, pasta base y clorhidrato de cocaína; c) la acción ejercida por los grupos irregulares

(guerrillas, paramilitares y/o bandas criminales) sobre los productores de cultivos ilícitos; d) la oscilación de los precios de minerales, madera y otros productos que compiten con la producción de cultivos ilícitos; d) las crisis en la producción agrícola rural debido a la ocurrencia de fenómenos climáticos como las sequías e inundaciones; y e) las variaciones en los precios de los minerales o materias primas que ocasionan pérdida de ingresos y empleos en las regiones rurales productoras de cultivos ilícitos o sus áreas de influencia, etc. (Antezana, 1999; CADA, 2005; Gaviria & Mejía, 2011).

Entre otros factores internos también se puede señalar la existencia de condiciones sociales, institucionales, políticas, y agroecológicas favorables al desarrollo, transformación y comercialización de cultivos ilícitos. Entre ellas se encuentran la situación de pobreza extrema en las regiones rurales de los países productores; la debilidad institucional y escasa presencia del Estado en regiones rurales alejadas; y la existencia de cadenas productivas consolidadas (producción – transformación – comercialización) que facilitan el crecimiento y la expansión de los cultivos ilícitos.

La paz, en Tumaco pasa por la inversión social y productiva. En las veredas no hay buena educación, no hay puestos de salud, no hay agua potable. Los gobernantes deben acercarse a la gente. (Poblador Consejo Comunitario Tablón Salado)

La mayor parte de los municipios y veredas productoras de cultivos ilícitos se caracterizan por su elevada vulnerabilidad. Muchas de ellas se encuentran en ecosistemas frágiles incluso en reservas indígenas o en parques naturales expuestos a procesos de degradación y destrucción por la presencia de cultivos ilícitos. En relación a la población de las regiones productoras de cultivos ilícitos, en su mayoría es pobre, debido a su limitado acceso a servicios públicos (salud, educación, energía, saneamiento básico, vías de comunicación, etc.).

El impacto ambiental, socio-económico, cultural y político que ocasionan los cultivos ilícitos, está adquiriendo dimensiones críticas para el país. En general, las zonas afectadas por cultivos ilícitos se caracterizan por presentar situaciones de atraso económico y social, débil o nula presencia institucional del Estado con programas de inversión social y de desarrollo económico, situaciones de conflicto originadas en la marginalidad y las precarias condiciones de vida de la población, y presencia de grupos armados. (DNP, 1994)

Causas externas

El incremento del consumo de drogas a nivel mundial; el desarrollo y la consolidación del redes criminales que vinculan las zonas productoras y consumidoras (países productores, tránsito y consumidores finales); y la disminución de los esfuerzos y recursos destinados al control y limitación de los cultivos ilícitos son algunas de las causas identificadas para explicar el incremento de los cultivos ilícitos en Colombia. Sin embargo, según estudios realizados por (Zuleta, 2017), no existen evidencias que permitan correlacionar de manera clara el incremento del consumo de cocaína en los Estados Unidos con el crecimiento de los cultivos ilícitos de coca en Colombia.

Estado Actual de los Esfuerzos de Erradicación

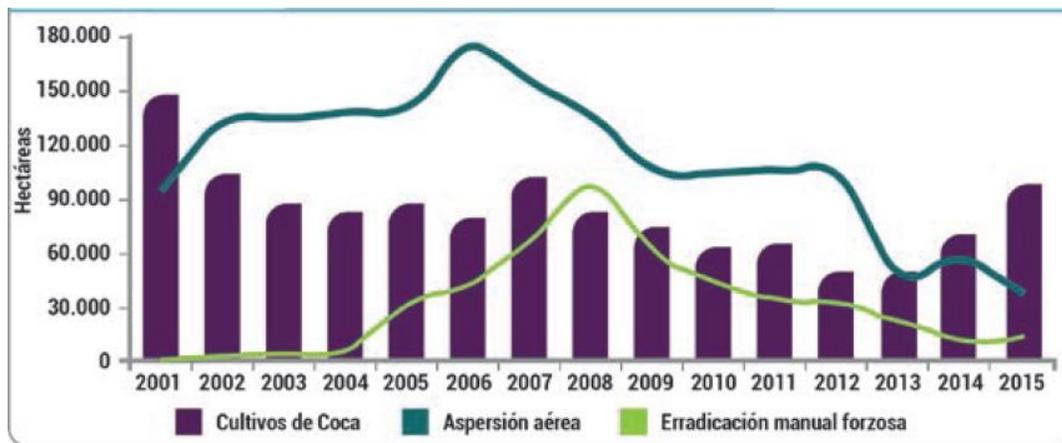
La erradicación de cultivos de coca

En Colombia no existen cultivos legales de coca. Los programas de erradicación se han desarrollado bajo las modalidades de aspersión aérea y erradicación manual forzosa, aunque en los últimos años también se ha implementado el programa de sustitución voluntaria a través de acuerdos entre los productores y el Gobierno, expandida recientemente en forma subsidiada basada en el Acuerdo de Paz.

Analizando la dinámica de los cultivos de coca y los reportes de erradicación en las series disponibles para los años 2001 – 2015, podemos inferir que, pese a los esfuerzos desplegados a lo largo de los años, la erradicación por sí sola no ha podido contener el incremento de los cultivos ilícitos, dada la alta tasa de reposición o de siembra de nuevos cultivos, más aún dado que se carece de un proceso de registro y catastro de productores y áreas de producción que permita planificar programas erradicación y/o sustitución sostenibles y eficaces en el tiempo. En el Gráfico 6, se advierte que, con excepción de los años 2012 y 2013 (donde, aparentemente las tasas de erradicación superaban a las tasas de resiembra y reposición de cultivos), los esfuerzos de erradicación combinada (aspersión aérea y erradicación manual) no consiguieron controlar de manera eficiente los cultivos ilícitos. Este fenómeno se agrava más aún con el cese de la aspersión aérea ordenado por el Consejo Nacional de Estupefacientes en mayo de 2015.

Gráfico 6. Dinámica de los cultivos de coca y modalidades de erradicación (2001-2015)

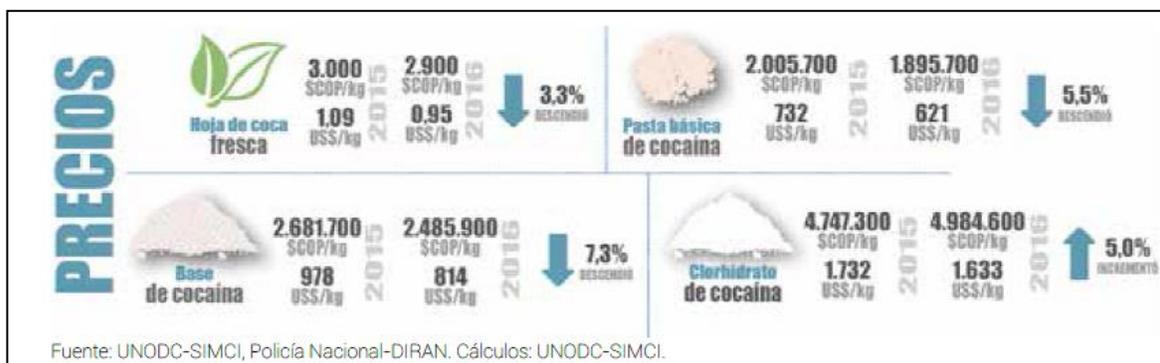
Fuente: UNODC/SIMCI, Policía Nacional, Dirección Antinarcoóticos y Ministerio de Defensa Nacional



Durante 2016, la fuerza pública erradicó de manera manual 17.593 hectáreas, cifra que alcanza al 18 % de los cultivos reportados por UNODC/ SIMCI. La restricción para la fumigación aérea de cultivos y el incremento del precio de la hoja son algunas de las explicaciones que se han formulado para explicar este fenómeno, sin embargo, este mismo reporte señala que el precio de la hoja de coca en sitio de producción y el precio de la pasta base de cocaína experimentaron más bien una tendencia a la baja de -3.3 y -5.5 % en relación al 2015.

Gráfico 7. Dinámica de los precios de hoja de coca, pasta básica, base y clorhidrato de cocaína 2015 – 2016.

Fuente: UNODC, 2017



Para 2017, el Gobierno se ha fijado la meta de erradicar 100.000 hectáreas, de las cuales 50.000 corresponden al Programa de erradicación forzosa y 50.000 al Plan de sustitución bajo la responsabilidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Según reportes del Gobierno, hasta mediados de octubre de 2017 se han erradicado a través de los dos programas 35.900 hectáreas (aproximadamente 36 % de la meta planeada); 19.650 hectáreas con el Programa de erradicación forzosa y 16.250 hectáreas bajo el Programa de sustitución voluntaria.

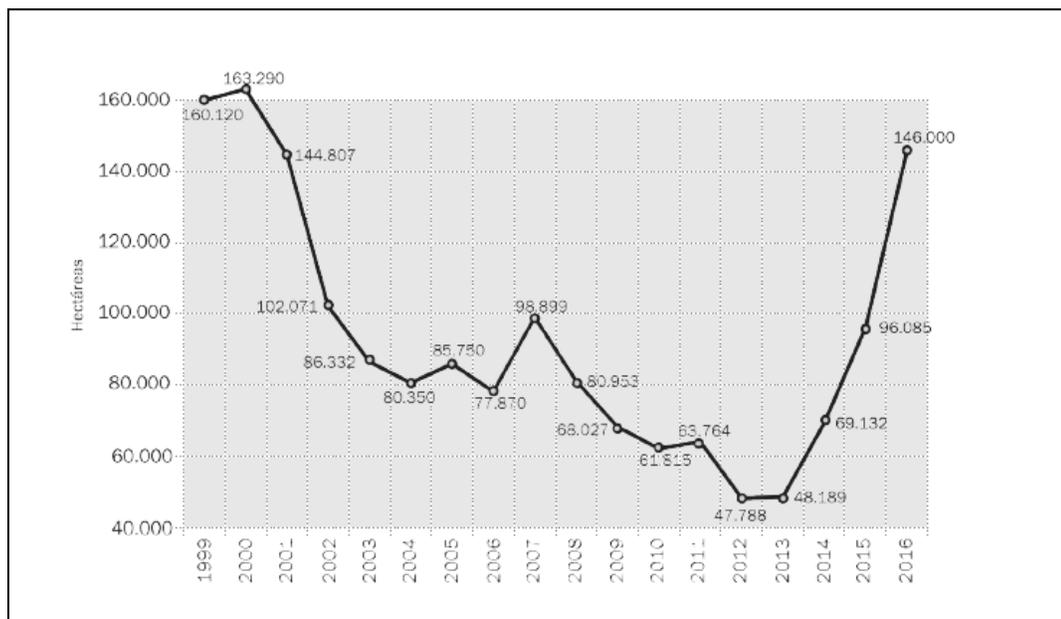
El Programa de sustitución voluntaria es realizado en concertación con las comunidades, las cuales a través de la firma de un acuerdo colectivo, aceptan eliminar sus cultivos ilícitos y se vinculan a programas de desarrollo alternativo (UNODC, 2017).

La erradicación manual forzosa es realizada por el Grupo Móvil de Erradicación (GME) con acompañamiento de la fuerza pública bajo la Dirección del Programa Contra los Cultivos Ilícitos (DPCI) que depende del Departamento de Prosperidad Social; también la Policía Nacional y las Fuerzas Militares realizan acciones de erradicación en el marco de sus labores de vigilancia e interdicción. Sin embargo, según (UNODC, 2017), los datos reportados bajo esta modalidad no cumplen con los parámetros de trazabilidad, objetividad y confiabilidad para ser validados e incluidos en el reporte de UNODC.

El Gráfico 8 muestra a partir del año 2013 una reversión de la tendencia al decrecimiento de los cultivos de coca en Colombia, y, como se notó arriba, en un lapso de tres años 2014 -2016 se aproximan a los niveles máximos históricos del año 2000, época en la que se alcanzaron las 160.000 hectáreas.

Gráfico 8. Cultivos de coca en Colombia (hectáreas) 2001 -2016

Fuente: Cruz et. Al. 2017



Estado Actual de los Esfuerzos de Sustitución de Cultivos de Coca

El concepto del desarrollo alternativo

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigésima sesión especial sobre el Control Internacional de Drogas, realizada en Viena del 8 al 10 de junio de 1998, reconoció que, en la lucha contra el narcotráfico y las drogas ilícitas, existen causas estructurales, ligadas a la pobreza, el aislamiento y la marginalidad que predomina entre las comunidades que caen en el problema de los cultivos, por lo que adoptó el concepto de desarrollo alternativo, el cual fue definido como:

El proceso para prevenir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias narcóticas y sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural específicamente diseñadas para ello, en el contexto de crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en países que realizan acciones en contra de las drogas, reconociendo las características socioculturales particulares de cada comunidad y grupos objetivo, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas (ONU, 1998).

Asimismo, se menciona que el objetivo del desarrollo alternativo es “promover opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido a los

cultivos ilícitos como único medio de vida posible, contribuyendo de manera integrada a la erradicación de la pobreza” (ONU, 1998).

De esta manera, el desarrollo alternativo se constituye en un elemento importante para crear y promover opciones económicas lícitas, viables y sostenibles que sustituyan los cultivos ilícitos. Es uno de los elementos clave de la política y los programas destinados a reducir la producción de drogas ilícitas.

El desarrollo alternativo en Colombia

UNODC indica que la situación de extrema pobreza en las áreas rurales se refleja en el hecho de que los ingresos diarios de los agricultores de cultivos de coca son mínimos: “Los cultivadores de coca escasamente ganan poco más de un dólar norteamericano al día”.² (SIMCI 2013).

Con relación a los ingresos generados por el narcotráfico, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en su informe de 2002 indica que solo el 1% de los ingresos del tráfico mundial de drogas llega a los agricultores de los países en desarrollo que se dedican al cultivo, mientras que el 99% restante es percibido por los grupos de narcotraficantes que actúan en diversos puntos de la cadena.³(ODC 2003).

De acuerdo a los datos mencionados, se puede afirmar que la mayoría de los campesinos que siembran cultivos de uso ilícito en Colombia se encuentran en el grupo social de menores ingresos y oportunidades económicas. Por esta razón, la sustitución o erradicación de los ilícitos solo será sostenible en el largo plazo si se brinda a tales campesinos un conjunto de oportunidades de ingresos económicos que no sólo les permitan abandonar los cultivos prohibidos, sino emprender el camino hacia una mejor calidad de vida.

Planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo

La experiencia del "desarrollo alternativo" en Colombia se inicia en 1985 con un proyecto de sustitución del cultivo de coca en el sur del Cauca, el cual fue ampliado al norte de Nariño a partir de 1989. En este periodo, se mostró la necesidad de darle a los proyectos un enfoque multisectorial, donde los procesos integrales de desarrollo rural se convirtieran en un medio para la consecución del objetivo central de reducción de cultivos ilícitos. Dentro de este enfoque, pero conservando el criterio de focalización de acciones en campesinos cultivadores de coca, en 1990 se iniciaron proyectos de desarrollo alternativo en Guaviare, Caquetá y Putumayo, bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (UNDCP), operados por la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ⁴

² SIMCI 2013. Pág.3.

³ ODC 2003. República de Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. Dirección Nacional de Estupefacientes. OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA. Acciones y Resultados 2003.

⁴ CONPES 2734 de 1994

En este contexto, Colombia implementó los postulados internacionales de las Naciones Unidas por medio de la formulación de políticas nacionales. En 1994, a través de disposiciones contenidas en el CONPES 2374 de 1994, se creó el Programa Nacional de Desarrollo Alternativo (PDA), cuyo propósito era complementar las campañas de erradicación forzosa, mediante inversiones de carácter social para prevenir, frenar y eliminar la producción de cultivos ilícitos.

El Programa se circunscribió a zonas de economía campesina donde, con base en la participación comunitaria, se formularon y ejecutaron proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, elevar la calidad de vida, conservar el medio ambiente y fomentar los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica, con el fin de reducir la oferta de sustancias psicotrópicas.

En relación con la problemática del crecimiento de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, se resalta que en el año 1992 los cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana afectaron a 212 municipios del país e involucraron en forma directa e indirecta aproximadamente a 300.000 pequeños productores, entre campesinos e indígenas (CONPES 2734 DE 1994). Se menciona que las zonas afectadas por cultivos ilícitos se caracterizaron por presentar situaciones de atraso económico y social, débil o nula presencia institucional del Estado con programas de inversión social y de desarrollo económico, situaciones de conflicto originadas en la marginalidad y las precarias condiciones de vida de la población, y presencia de grupos armados.⁵ De esta manera el concepto de desarrollo alternativo se orienta hacia una política integral que fomenta el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, buscando incrementar la presencia institucional del Estado y crear fuentes alternativas de ingresos⁶ (CONPES 2734/94). Sin embargo, se señala que, durante 1994, los proyectos de desarrollo alternativo sólo atendieron 37 municipios del país, poniendo en evidencia un grave problema de cobertura.

En agosto de 1995, mediante el documento CONPES 2799 de 1995, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PNDA) cambia de denominación a PLANTE. Se menciona que el PLANTE estará orientado a brindar, a partir de la erradicación de los cultivos ilícitos, una alternativa económica de vida, dentro de la Ley, a los pequeños productores de dichos cultivos. El PLANTE se limitará a zonas de economía campesina e indígena donde, con base en la participación comunitaria, se formularán y ejecutarán proyectos para crear oportunidades lícitas de generación de ingresos, mejoramiento de la calidad de vida, conservación del medio ambiente y fomento de los valores éticos y culturales para la convivencia pacífica (CONPES 2799/95).

En el periodo de 1998 – 2002, se implementa el “Plan Nacional de Lucha Contra Las Drogas: Frente a las Drogas la Solución Somos Todos.” Se establece el cumplimiento de seis objetivos principales:

- el desarrollo alternativo;
- la reducción de la oferta de drogas;
- la reducción de la demanda;
- el fortalecimiento jurídico e institucional

⁵ CONPES 2734 de 1994.

⁶ CONPES 2734 de 1994

- la gestión ambiental y
- la política internacional.⁷

En 1999, se aprueba el Plan Colombia (PC) y los Estados Unidos se convierten en el primer financiador de la lucha contra las drogas de Colombia. Se recupera la prioridad y cobertura de las fumigaciones. Los principales objetivos del Plan Colombia fueron: a) reducir en un 50% la producción de drogas ilícitas (principalmente cocaína) en un plazo de seis años y; b) mejorar las condiciones de seguridad en Colombia, recuperando el control de amplias zonas del país que estaban en manos de los grupos armados ilegales.⁸

Con estos objetivos, el PC era una estrategia integral de cooperación bilateral que contribuiría a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas.

Este acuerdo está basado en el *principio de responsabilidad compartida*, según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas.⁹

El Plan Colombia tuvo una duración de 15 años; la inversión fue de aproximadamente 9.600 millones de dólares por parte del Gobierno de los EEUU y la contraparte nacional fue asumida por el Gobierno de Colombia. Para la ejecución del Plan se creó el Fondo de Inversión para la Paz (FIP). Junto con el FIP se integraron dos iniciativas que ya habían sido creadas desde antes del Plan Colombia, esto es, el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE). El PC se implementó en tres fases.^{10, 11}

Con respecto a la cooperación europea, en 2002, la Unión Europea y el Gobierno de Colombia inician el Programa Iniciativas de Promoción del Desarrollo y la Paz, que se implementa hasta el año 2011. Los Laboratorios de Paz (LP) son iniciativas del Gobierno colombiano y de la Unión Europea que acompañan los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP), en medio del conflicto. Buscan realizar transformaciones en el orden económico, social, cultural y político, para construir colectivamente condiciones de paz duradera basada en la vida con dignidad para todos los habitantes. Desarrolla tres ejes temáticos: a) Eje de Paz y Derechos Humanos, que promueve la defensa de la vida, la defensa de los DDHH, el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y la convivencia pacífica, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones públicas; b) Eje de Gobernabilidad Participativa, que apoya el fortalecimiento de la institucionalidad pública y de la sociedad civil, construyendo espacios e instrumentos de participación democrática y; c) Eje de Desarrollo Socioeconómico sostenible, que promueve el mejoramiento de las condiciones de

⁷ REPUBLICA DE COLOMBIA. Plan Nacional de Lucha Contra Las Drogas. Frente a las Drogas la Solución Somos Todos. Colombia 1998 – 2002.

⁸ GAO 2008. United States Government Accountability Office. Plan Colombia. October 2008.

⁹ DNP- Departamento Nacional de Planeación. BALANCE PLAN COLOMBIA 1999 – 2005. Septiembre de 2006.

¹⁰ Presidencia de la República de Colombia. Plan Colombia. Una Alianza Exitosa. Marzo de 2015. (Pág. 6 y 7).

¹¹ DNP- Departamento Nacional de Planeación. BALANCE PLAN COLOMBIA 1999 – 2005. Septiembre de 2006.

vida de la población más vulnerable, mediante la promoción y apoyo de alternativas socio-económicas para el desarrollo local, respetuosas del medio ambiente.¹²

El LP realizó, en el periodo 2002-2011, 614 proyectos y benefició a más de 300.000 personas; sus actividades las efectuaron en 220 Municipios. El financiamiento total fue de 113.870.000 de euros, siendo el aporte de la Unión Europea de 92.000.000 de euros.

Durante la gestión 2002 -2006, se implementa el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario y se propone la implementación de las siguientes acciones: a) fortalecimiento de la estrategia de combate a las drogas ilícitas y los delitos relacionados a través de un enfoque de cadena; b) reforzar los mecanismos de interdicción, incluidos el control al lavado de activos y el tráfico de armas; c) y ampliar las acciones de control a los cultivos ilícitos a través de la erradicación forzosa y voluntaria.

Para del desarrollo alternativo (DA) se propuso un papel complementario con acciones orientadas a proveer opciones lícitas para que los pequeños cultivadores se mantengan fuera del negocio. Un plan de inversión productiva y social, el DA se inscribió como un componente de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto.¹³

El año 2003 se dio una nueva orientación al Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), concentrándose en la generación de condiciones y oportunidades lícitas para el empleo productivo y sostenible de la mano de obra rural, sustrayéndola así del circuito ilegal a través de tres componentes: i) Proyectos productivos y de generación de ingresos; ii) Familias Guardabosques; y iii) Fortalecimiento Institucional, Desarrollo Social y Monitoreo.¹⁴ (CONPES 3218 de 2003).

Cooperación de USAID en la última década

El año 2006, se implementan dos Programas financiados por USAID: a) Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible (MIDAS) y; b) Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM). La finalidad de estos programas fue mejorar las condiciones de los ciudadanos rurales a través de: la implementación de proyectos productivos; la participación comunitaria; el desarrollo de políticas públicas; y el fortalecimiento de los gobiernos municipales (MSI, 2014).

MIDAS, con un financiamiento de US\$180 millones, brindó asistencia técnica y apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas, silvicultura productiva, conservación y agronegocios en aproximadamente de 500 municipios. Su componente de política apoyó las reformas para el desarrollo en todos los niveles del país (MSI, 2014). El objetivo final de MIDAS era crear alternativas viables a la producción de coca y por lo tanto ayudar a reducir los cultivos de coca, promoviendo al mismo tiempo la estabilidad y rentabilidad de los medios de vida rurales lícitos.

MIDAS trabajó conjuntamente con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), apoyando las políticas del gobierno nacional. Se organizó en

¹² UNIÓN EUROPEA - Departamento para la Prosperidad Social–DPS. Los Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Noviembre 2013.

¹³República de Colombia. DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado Comunitario

¹⁴ CONPES 3218/03

torno a cinco componentes: Agronegocios; Silvicultura Comercial/Bosque Natural Conservación; Pequeña y Mediana Empresa (PYME); Soporte de Políticas Públicas; y Territorios Étnicos Productivos.

MIDAS reporta los resultados de su programa en 571 millones de dólares de inversiones apalancadas en los sectores público y privado; 287,812 familias beneficiadas; 164,716 nuevas hectáreas de cultivos competitivos y sustentables plantados; más de 260,000 empleos creados; 114.051 hectáreas de bosques naturales con planes de manejo forestal. Asimismo, reportan que los beneficiarios de MIDAS tuvieron una mejora del 33.5% en su calidad de vida sobre los no beneficiarios, así como una mayor capacidad para rechazar actividades ilícitas con confianza en alternativas viables (MIDAS, 2011).

El programa ADAM, con un financiamiento de US\$ 189 millones, se enfocó en proyectos agrícolas productivos, obras públicas, fortalecimiento municipal y apoyo a la sociedad civil. Sus proyectos se implementaron en 75 municipios. El objetivo de ADAM fue desarrollar e implementar un programa de desarrollo alternativo sostenible, orientado hacia el mercado, promoviendo la erradicación de coca y amapola donde existían estos cultivos y buscando asimismo (desde un enfoque preventivo) impedir el cultivo de drogas en áreas rurales que son vulnerables, pero aún libres de cultivos ilícitos.

La estrategia de ADAM se basó en el supuesto de que la clave para el desarrollo económico sostenible es la creación de nexos fuertes y eficaces entre las instituciones gubernamentales, los mercados y los productores locales. Las eficiencias y las capacidades integradas así logradas proporcionarían las bases para el desarrollo de cadenas de valor sostenibles y su expansión en el futuro. Aunque el programa incluyó tres componentes principales – Desarrollo Alternativo; Gobernabilidad Local y Población Desplazada – los tres interactuaron de forma conjunta para contribuir al cumplimiento del objetivo principal.

En el Informe Final, ADAM reportó un cumplimiento de 160% de los objetivos planteados. Se señala que 84.636 familias se beneficiaron, 143 % más de la meta programada (59.369 familias). Las hectáreas libres de cultivos ilícitos alcanzaron el 131 por ciento del objetivo inicial. Las organizaciones se fortalecieron en el 223 por ciento de la meta establecida (MSI, 2014).

Durante el periodo 2007 a 2011, el Gobierno de Colombia, con el apoyo de la Oficina de Iniciativas de Transición de USAID (OTI) implementó el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) en seis municipios del Departamento del Meta: La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa. Las FARC ejercían en esta región un control importante en las actividades económicas y sociales, asimismo, esta zona se caracterizó por una alta densidad de cultivos ilícitos y por ser un corredor estratégico para las actividades ilegales de este grupo guerrillero.

El objetivo principal del PCIM fue lograr la presencia integral y permanente del Estado en la zona, con el fin de prestar las condiciones necesarias para: (i) recuperar el control institucional del territorio y el restablecimiento de la seguridad; (ii) alcanzar la gobernabilidad local y la efectiva participación ciudadana; (iii) erradicar los cultivos ilícitos y desarrollar la economía lícita; (iv) recuperar los Parques Nacionales Naturales; y (v) lograr el acceso a la justicia y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos.

La intervención demandó un esfuerzo secuencial y coordinado del Ejército, la Policía y autoridades civiles con el fin de que, una vez terminada la transición, la presencia del Estado sea permanente. Las instituciones encargadas de la coordinación del programa fueron: (i) la Agencia Presidencial para Acción Social y la Cooperación Internacional; (ii) el Centro de Coordinación de la Acción Integral (CCAI); (iii) the Office of Transition Initiative - OTI de USAID; y (iv) el Centro de Fusión, instalado en la cabecera municipal del Municipio de Vistahermosa.

Para el financiamiento del Plan el Gobierno de Colombia aportó US\$ 134.3 millones; la Cooperación Internacional US\$ 18.3 millones y los gobiernos departamentales y locales US\$ 27.7 millones. (CCAI 2011).

El PCIM, es considerado como uno de los programas ejecutados más exitosos en Colombia por los resultados obtenidos y por los aportes realizados en la formulación e implementación de políticas y acciones de lucha contra el narcotráfico y desarrollo alternativo.

La aplicación del Plan permitió una reducción importante de los cultivos de coca en la región, acompañada de una reducción de la productividad de los cultivos. El número de hectáreas de coca en esta región pasó de 22.127 hectáreas en 2005 a 2.782 hectáreas en 2009. También se reportó una caída en la producción potencial de cocaína en la zona de 26 t.m. en 2008 a 14 t.m. en 2009 (UNODC, SIMCI 2010. Página 82).

La Oficina de Iniciativas de Transición de la USAID- OTI, prestó apoyo en la implementación de varias programas y proyectos como *Colombia Responde* que implementó pequeños proyectos de infraestructura (centros de salud, mejoras en los caminos, sistemas de drenaje, etc.), identificados por las comunidades como de alta prioridad; *Progreso*, que proporcionó asistencia técnica e insumos agrícolas a los productores para ayudar a favorecer la transición hacia una economía lícita que permita generar ingresos a partir de la venta de productos en mercados locales; *CCAI*, que coordinaba las actividades relacionadas con estos componentes entre sí y con otras actividades gubernamentales que tienen lugar en las mismas áreas (por ejemplo, capacitación, uso de la tierra gestión, titulación de tierras, etc.). (USAID/OTI'S Integrated Governance Response Program in Colombia. A Final Evaluation. April 2011) (USAID 2011).

Los resultados presentados en la Evaluación Final del PCIM, muestran que se alcanzó una reducción importante en el área de cultivos ilícitos producto de la aplicación coordinada de los esfuerzos de erradicación de cultivos ilícitos y la implementación de programas y proyectos de Desarrollo Alternativo.

El Estado recuperó el control del territorio, disminuyendo la tasa de homicidios, los secuestros y los enfrentamientos entre los grupos al margen de la ley.

En cuanto a condiciones socioeconómicas, se mejoraron los indicadores sociales vinculados al acceso a la tierra, la cobertura de salud y educación y el acceso a la justicia. Se verificó un importante incremento en la inversión en infraestructura vial, educativa y de salud mejorando la conectividad de la zona con otras regiones del país y el acceso a mercados para los productos lícitos.

Es de destacar el trabajo coordinado que existió entre los diferentes actores públicos, privados y la Cooperación internacional, así como las sinergias entre los niveles del Gobierno Nacional regional y municipal.

Cooperación de UNODC

En paralelo a las actividades descritas arriba, durante el periodo de 2003 – 2013 el Gobierno Colombiano utilizó sus recursos y el apoyo organizacional de UNODC para implementar dos programas de desarrollo alternativo: el Programa Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP).

Estos programas han promovido el desarrollo económico y social de territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos. Según reportes de (SIMCI, 2013), el PDA ha intervenido 7.734 veredas en 361 municipios del país y ha beneficiado a más de 156.000 familias que estuvieron vinculadas a los cultivos ilícitos o se encontraban en riesgo de establecerlos.

El Programa Familias Guardabosques (PFGB) estuvo dirigido a familias directamente involucradas con cultivos ilícitos o en riesgo de estarlo, promoviendo la erradicación manual y voluntaria de cultivos de coca, buscando que todas las familias beneficiarias estuvieran asociadas a instancias locales como Juntas de Acción Comunal, Consejos Comunitarios u Organizaciones Indígenas.

Se estima que 30.148 familias lograron adquirir tierras y formalizar su derecho propietario en aproximadamente 101.213 hectáreas. Como experiencia piloto en Antioquia y Córdoba se tramitó la formalización y titulación de 1.714 predios a pequeños productores.

La definición de una política de “áreas libres de cultivos ilícitos”, permitió que los beneficiarios reconocieran sus compromisos y que el gobierno pudiera verificar que 2.934 veredas se encontraban libres de cultivos ilícitos durante la implementación del Programa (SIMCI, 2013).

El Programa Proyectos Productivos (PPP) tuvo como objetivo mejorar la productividad, el empleo y las oportunidades de ingreso de familias que dependían o eran propensas a vincularse con cultivos ilícitos para su sustento.

En el marco de este programa, el Gobierno Colombiano contribuyó con recursos para el desarrollo de los proyectos productivos prestando asistencia técnica, fortaleciendo al sector empresarial, identificando canales de comercialización y también apoyando la consecución de certificaciones de calidad para el acceso a mercados de comercio justo, productos orgánicos y otros nichos del mercado. Los proyectos productivos también contaron con el apoyo de organismos internacionales, socios de los gremios nacionales de cada una de las líneas productivas, las gobernaciones y alcaldías.

Se estima que este Programa ha beneficiado a aproximadamente 59 mil familias a través de 644 proyectos que implementaron las 613 organizaciones de productores creadas o fortalecidas por los programas de desarrollo alternativo. Durante los años 2012 y 2013, este programa ha beneficiado a 60.716 familias a través de las organizaciones productivas y ha invertido 19.906 millones de pesos. Más de la mitad de las organizaciones hoy están comercializando sus productos. Algunas de estas organizaciones han logrado gestionar créditos y recursos por más de 21 mil millones de pesos (SIMCI, 2013).

Políticas recientes

Ante la necesidad de consolidar un enfoque integral y complementario a las directrices incluidas en el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), el Gobierno de Colombia creó, una “Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial” (CONPES 3669 de 2010) que establecía estrategias concertadas bajo una perspectiva transversal, buscando la articulación con otras entidades que tuvieran impacto en los procesos integrales de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo. Por otra parte, el PDA, se articuló con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), la cual buscaba mediante el fortalecimiento de la presencia del Estado en regiones afectadas por los grupos armados y los cultivos ilícitos, estableciendo condiciones para la prosperidad y el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales (SIMCI 2013).

En este periodo, el desarrollo alternativo, adquiere mayor importancia, influyendo en la Declaración Política sobre las Drogas de 2009, que planteó la necesidad de aplicar un criterio equilibrado a largo plazo para hacer frente al cultivo ilícito de plantas utilizadas en la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como la importancia de propender por estrategias innovadoras en apoyo al desarrollo alternativo¹⁵ (UNODC 2009).

Asimismo, la Declaración Ministerial Conjunta de Alto Nivel de 2014, considerado el instrumento más reciente con el que cuenta la promoción del desarrollo alternativo, presentó los principios rectores internacionales y reconoció este tipo de desarrollo como parte de las estrategias sostenibles y efectivas de control de cultivos ilícitos, reafirmando la necesidad de emprender políticas y programas en materia de drogas que estén orientados al desarrollo¹⁶ (UNODC 2014). Según reportes del Gobierno, el 54% del cacao sembrado en Colombia ha sido establecido en el marco de programas de este tipo. De igual forma se señala que el desarrollo alternativo ha contribuido con la siembra del 40% de las plantaciones de caucho y el 25% de los cultivos de palma de aceite en Colombia, asimismo se ha promovido la siembra de 28.439 hectáreas de cultivo de café, correspondientes al 3,2% del total nacional. En el sector forestal se reportaron 61.762 hectáreas de bosques con planes de manejo comunitario sostenible. (SIMCI 2014).

Son varios los países que han contribuido y contribuyen con los esfuerzos de Colombia a las políticas de control y reducción de la oferta de drogas. En términos financieros los principales donantes han sido Estados Unidos, la Unión Europea y la UNODC (Cuadro 2).

¹⁵ UNODC 2009. Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. 2009.

¹⁶ UNODC 2014. La Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas. 2014.

Cuadro 2. Principales cooperantes en la lucha contra las drogas en Colombia 1998-2014

Fuente: Ministerio de Justicia de Colombia, 2015

PAIS	MONTO DE LA DONACION EN US\$	NUMERO DE PROYECTOS
Finlandia	86.814	1
CAF	105.680	1
Inglaterra	251.564	1
Francia	359.481	1
Tailandia	405.900	1
Belgica	471.342	1
Italia	500.000	1
Japon	1.475.669	1
ONU - PNUD	3.308.858	1
Suecia	5.002.400	1
Canada	5.492.060	1
España	9.349.715	1
ONU - FAO	9.726.886	1
Alemania	14.323.050	6
Paises Bajos	39.327.709	20
ONU - UNODC	40.083.860	15
Union Europea	167.081.980	13
Estados Unidos	7.478.325.503	5
TOTAL DONACION	7.775.678.471	72

El desarrollo alternativo como concepto y política global ha evolucionado en las últimas décadas. El concepto nació con un enfoque centrado en la sustitución de cultivos ilícitos por cultivos legales, en la actualidad se concibe como una política de salud pública y derechos humanos, que integra la promoción del desarrollo con el control de los cultivos ilícitos.

Abordar el fenómeno de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada requiere tener en cuenta los enfoques territorial, diferencial, de salud pública y de derechos humanos, tal como está consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*, y en la Declaración de 19 de abril de 2016 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS), la cual plantea la necesidad de que las políticas de drogas se basen en los enfoques de derechos humanos y de salud pública.¹⁷ (ODC, 2016).

Cincuenta años después del inicio de la Convención Única de Estupefacientes, y cuarenta años después que el Presidente Nixon lanzara la guerra a las drogas del gobierno norteamericano, se necesitan urgentes reformas fundamentales en las políticas de control de drogas nacionales y mundiales. La UNGASS se desarrolló mediante un debate general en el cual se adoptó el documento de resultados titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas” (UNGASS, 2016).

Se definieron siete áreas para el abordaje integral, multidisciplinario y equilibrado del problema mundial de las drogas: (a) reducción de la demanda y otras cuestiones relacionadas con la salud;

¹⁷ ODC 2016

(b) disponibilidad y acceso a sustancias controladas; (c) reducción de la oferta; (d) realidades cambiantes; (e) las drogas y los derechos humanos; (f) fortalecimiento de la cooperación internacional y; (g) desarrollo alternativo.

Con referencia al desarrollo alternativo, se abrió paso a una visión amplia e integral del desarrollo como una estrategia que contribuye al desarrollo sostenible, más allá de las medidas de control de oferta¹⁸ (NN.UU., 2013). Asimismo, se construyó un vínculo más amplio entre el desarrollo alternativo y el concepto de desarrollo sostenible, establecido en las metas de 2030.¹⁹

Enfoque actual en materia de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo

Actualmente, con la firma del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular. (FARC-EP) en noviembre de 2016, se han establecido nuevos criterios para la “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”²⁰ (ACUERDO FINAL, 2016).

En el punto 4 del acuerdo final se establece de manera puntual que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera es necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas.

Se reconoce que muchas regiones y comunidades del país que se encuentran en condiciones de pobreza y abandono se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas. Esto ha incidido en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, y de la violencia. Así mismo, se señala que la producción y comercialización de drogas ilícitas y las economías criminales han tenido graves efectos sobre la población colombiana, tanto en el campo como en la ciudad, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades.

También, reconoce la pertinencia y necesidad de implementar planes integrales de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo como herramienta para solucionar el problema de las drogas ilícitas, como parte de la transformación estructural del campo que busca la Reforma Rural Integral que contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos²¹ (ACUERDO FINAL 2016).

Se plantea que se deben buscar nuevas opciones centradas en procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y la implementación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo que

¹⁸ NNUU 2013. Resolución Asamblea General. A/RES/68/196. 68/196. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo.

¹⁹ NNUU 2016. Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. PNUD 2016. Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia. Herramientas de aproximación al contexto local.

²⁰ ACUERDO FINAL 2016. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 24.11.2016.

²¹ Ibidem.

harán parte de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que tendrá una nueva institucionalidad.

En el Punto 4 del Acuerdo Final, se comprometen a crear y poner en marcha un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), con el fin de generar condiciones materiales e inmateriales de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por cultivos de uso ilícito, en particular, para las comunidades campesinas en situación de pobreza que en la actualidad derivan su subsistencia de esos cultivos.

Se establecen tres áreas de trabajo: Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo; Plan de Atención Inmediata (PAI) - Componente Familiar (PAI) y; Plan de Atención Inmediata (PAI) – Componente Comunitario²² (DECRETO 896/17).

Este punto ha servido para el lanzamiento del programa de sustitución voluntaria que proporcionará a las familias que firman el acuerdo de sustitución de la coca por otros productos un estipendio mensual de un millón de pesos colombianos durante un año, con acceso a recursos adicionales para invertir en proyectos productivos. Para comienzos de diciembre de 2017, el gobierno reportó, según informes de prensa, que unas 30,000 familias se habían asomado al programa con un total de 22,000 hectáreas sujetas a la erradicación voluntaria.²³

²² DECRETO 896 DEL 29 DE MAYO DE 2017. Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS).

²³ El Tiempo, “En menos de dos años, Antioquia estaría libre de coca,” 14 de diciembre 2017, <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/presidente-juan-manuel-santos-lanza-programa-antioquia-libre-de-coca-161652>

PARTE II. PREGUNTAS ORIENTADORAS

Estrategias iniciales de intervención

Pregunta Orientadora ¿Cuáles estrategias podría adoptar el Gobierno Colombiano (apoyado por la Cooperación Internacional) al entrar en las zonas cocaleras con la intención de reorientar al pequeño productor hacia productos agrícolas lícitos? ¿Qué acciones se deben priorizar para combatir la oferta de cultivos ilícitos por parte del pequeño productor?

Si bien existe el compromiso del Gobierno y de las FARC de implementar el Acuerdo de Paz, el vacío de poder dejado por esta guerrilla ha generado expectativa entre los carteles del narcotráfico, bandas criminales y/o grupos irregulares armados que luchan por el control territorial. Las campañas del gobierno para erradicar de manera forzosa cultivos de coca han encontrado resistencia por parte de actores criminales que promueven movilizaciones campesinas con la finalidad de detener u obstruir las tareas de erradicación y/o interdicción.

En las zonas con mayor concentración de plantaciones de coca, en los últimos meses, al menos 51 líderes sociales y campesinos han sido asesinados. Los enfrentamientos entre fuerzas del gobierno y productores cocaleros ocurridos en el mes de octubre de 2017 en Tumaco, Nariño dejaron 6 muertos.

En este contexto de violencia, la intervención en zonas cocaleras para erradicar cultivos ilícitos debe estar precedida de un fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios afectados. El Estado debe realizar los máximos esfuerzos para garantizar el imperio de la Ley en todo el territorio nacional, especialmente en aquellas regiones en las que grupos armados, bandas criminales y otros actores ilegales tratan de imponer su ley.

Una vez el estado de derecho se ha restablecido, se debe iniciar a la brevedad posible un programa de desarrollo alternativo de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se deben generar las condiciones mínimas de seguridad alimentaria y acceso a servicios de salud, educación, saneamiento básico, energía y agua potable.

La erradicación de cultivos ilícitos solo es posible si se han generado las condiciones mínimas de subsistencia y alimentación de las familias productoras, recolectoras o procesadoras de coca.

En la experiencia boliviana, en la región del Trópico de Cochabamba (Chapare), durante la década de los años 70 y 80, se había perdido el control y la autoridad del Estado en esta región, existía un crecimiento acelerado de las superficies de cultivos ilícitos de coca y grupos criminales ligados a carteles extranjeros promovían la producción y comercialización de pasta base de cocaína, incluso en lugares públicos a vista y paciencia de autoridades locales.

En respuesta a esa situación, en el año 1988 el Gobierno de turno promulgó la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas (Ley 1008). A partir de la vigencia de esta norma (considerada una política de estado), se inicia la recuperación del control del Estado sobre los territorios afectados y se fortalece la lucha contra el narcotráfico. La presencia de Estado en la región es fortalecida a través del establecimiento de unidades policiales y militares, reforzándose la presencia

de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial con la finalidad de garantizar el imperio de la Ley y la implementación de actividades de interdicción.

Con la finalidad de potenciar el desarrollo se crea el Programa de Desarrollo Alternativo Regional de Cochabamba (PDAR), entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, con el objetivo de planificar e implementar un programa de desarrollo rural de carácter integral, el cual se encarga de implementar programas y proyectos de desarrollo económico, social, manejo, preservación y conservación de recursos naturales, fortalecimiento institucional, apoyo a la gobernanza, democracia, y seguridad jurídica y ciudadana.

Es importante resaltar que los esfuerzos alrededor del desarrollo alternativo fueron unificados y coordinados en una sola entidad: el PDAR era la instancia de coordinación y articulación de todas las unidades ejecutoras de programas y proyectos de desarrollo alternativo en la región y dependía directamente del Ministerio de Agricultura. El PDAR tenía la finalidad de articular las acciones de desarrollo alternativo con las de erradicación e interdicción. Esta Dirección coordinaba su accionar con el Viceministerio de Defensa Social que depende del Ministerio de Gobierno y el Comando General del Ejército de Bolivia. Asimismo, con la finalidad de involucrar a los actores locales, el PDAR coordinaba acciones de desarrollo con los gobiernos departamentales y municipales de las regiones productoras de coca del Trópico de Cochabamba y los Yungas de La Paz, con las empresas privadas y organizaciones de productores (sindicatos de cocaleros, asociaciones de productores, etc.).

Para implementar los programas de erradicación voluntaria compensada y forzosa se creó la Dirección General de Reconversión Agrícola (DIRECO), entidad dependiente del Ministerio de Agricultura. Esta Dirección se encargaba de planificar, implementar y coordinar los procesos de erradicación voluntaria y forzosa que son ejecutados por grupos combinados de policías y militares (Fuerza de Tarea Conjunta).

El PDAR y DIRECO, en un proceso concertado, establecían acuerdos o convenios de Áreas Libre de Coca, como paso previo a los procesos de erradicación forzosa. El proceso consistía en cuatro etapas:

1. Inicialmente se procedía con la modalidad de erradicación voluntaria individual con compensación económica monetaria;
2. En una segunda etapa, se realizó la erradicación voluntaria individual con compensación en especie (semillas, insumos, herramientas menores, etc.);
3. En una tercera etapa se implementó la erradicación voluntaria con compensación comunitaria en especie (la comunidad recibía herramientas, obras civiles menores, equipamiento educativo, de salud, micro proyectos de energía eléctrica, vial, etc.);
4. Finalmente, después de la aplicación de las tres primeras etapas, se implementó el proceso de erradicación forzosa.

Paralelamente a la erradicación de los cultivos de coca, se procedía, de manera concertada con las comunidades, a la implementación de proyectos de impacto inmediato de corto plazo (seguridad alimentaria, generación de ingresos y empleos). Posteriormente se implementaban programas y proyectos de desarrollo alternativo integral de mediano y largo plazo, incluyendo cultivos agrícolas comerciales, obras de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización, infraestructura

vial (caminos, puentes, etc.), infraestructura social (colegios, escuelas, centros de capacitación, hospitales, centros de salud, sedes sindicales y otros), energía eléctrica y electrificación. La implementación de estos proyectos se realizaba bajo un enfoque de amplia participación social con los gobiernos departamentales, municipales, organización de productores, empresarios privados, etc. Los proyectos de desarrollo alternativo diseñados de manera participativa posteriormente formaron parte de los Planes Operativos Anuales (POA) de los gobiernos municipales de las regiones cocaleras.

El enfoque de estos proyectos fue integral. Por una parte se buscaba generar un proceso de desarrollo rural sostenible, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo económico y social de las regiones productoras de ilícitos, y por otra se buscaba que las intervenciones tengan el menor impacto ambiental, tratando en lo posible de conciliar los objetivos de desarrollo con aquellos de protección ambiental.

Tomando en cuenta las características específicas de las regiones productoras de coca y drogas, se dio especial énfasis en la implementación de proyectos de apoyo a la seguridad jurídica (implementación de centros integrados de justicia), catastro y saneamiento de tierras; acceso al capital mediante el apoyo al establecimiento de un sistema crediticio rural que permitió a los productores disponer de capital para apoyar sus emprendimiento productivos.

La consolidación del programa de crédito, permitió que diferentes entidades financieras (bancos, cooperativas, ONG, etc.) desarrollen actividades crediticias en las regiones productoras de coca del Trópico de Cochabamba y Yungas de La Paz, promoviendo el nacimiento y desarrollo de nuevos emprendimientos productivos y de servicios (agropecuarias, empresas de servicios de empaque para exportación de productos del desarrollo alternativo, gastronomía, turismo, artesanía, etc.).

En la experiencia boliviana, creemos que se cumplió en gran medida el objetivo planteado del Programa de Desarrollo Alternativo como fue definido en las Naciones Unidas en 1998.²⁴ Asimismo, consideramos que los avances exitosos de Bolivia en la lucha contra el narcotráfico se deben a la implementación de una *Política de Estado* (Ley 1008), que en la práctica tuvo una vigencia aproximada de 30 años, trascendiendo varios gobiernos incluso el actual de Evo Morales Ayma.

Estrategias de intervención

Ninguna estrategia en sí resolverá los desafíos de una transición hacia una economía lícita y una transformación territorial lejos de la participación en el comercio internacional de drogas. La siguiente gama de estrategias para la intervención en áreas de cultivo de coca probablemente no brinde sorpresas a quienes estén familiarizados con estos desafíos, pero, sin embargo, en combinación, son las principales herramientas para apoyar a las comunidades en acciones concretas que puede realizar el gobierno colombiano:

- a) *estrategia política* - establecimiento de las condiciones de paz, seguridad y legalidad en las zonas en conflicto;

²⁴ Ver arriba, p. 23.

- b) *estrategia económica* - transformación productiva integral, tierras, mercadeo, crédito, comercialización, transportes, comunicaciones, energía, turismo, empleo;
- c) *estrategia social* - vivienda, saneamiento básico, salud educación;
- d) *estrategia ambiental* - manejo, preservación y conservación de los recursos naturales; y
- e) *estrategia de desarrollo institucional* - fortalecimiento institucional, capacitación de recursos humanos, seguridad jurídica y ciudadana, que en los hechos es el planteamiento de la implementación de un *proceso de desarrollo alternativo integral y sostenible* en las regiones donde existen los cultivos ilícitos de coca.

Entre las acciones que se debieran priorizar para combatir la oferta de cultivos ilícitos por parte del pequeño productor, se recomiendan las siguientes:

- Identificar y priorizar los territorios donde se desarrollarán las acciones de sustitución y erradicación de los cultivos de hoja de coca ilícitos;
- Lograr acuerdos con las comunidades para la erradicación de cultivos ilícitos a cambio de proyectos de impacto inmediato. Estos proyectos priorizarían obras de infraestructura social (salud, educación, caminos) y proyectos de seguridad alimentaria (p.e. proyectos de pancoger), ya iniciados bajo los proyectos de pequeña infraestructura comunitaria apoyados por la Agencia de Renovación Territorial (ART)²⁵;
- Iniciar procesos de planificación participativa y concertada para hacer sinergia entre los esfuerzos nacionales y las agendas de desarrollo regionales y municipales;
- Promover los valores democráticos para favorecer la participación de las comunidades, y fomentar la responsabilidad social con miras al establecimiento de una cultura cívica, que rechace los cultivos ilícitos;
- Iniciar los programas y proyectos de desarrollo alternativo de corto y mediano plazo diferenciados en base a los contextos de cada región (enfoque territorial) priorizando aquellos que se vinculen a las cadenas productivas. Los proyectos productivos deben ser complementados con infraestructuras de apoyo a la producción: p.e infraestructura vial, energética, comunicaciones e inversión social (colegios, escuelas, centros de capacitación, sedes sindicales, hospitales, centros de salud, casas de justicia, agua potable, alcantarillado, tratamiento de residuos, etc.);
- Implementar un programa de catastro, saneamiento y titulación de la propiedad rural; como elemento central de una política de contención y control de cultivos ilícitos;
- Atender las consideraciones de género, cerciorándose de que las mujeres y los hombres participen en pie de igualdad en el proceso de desarrollo, y, en particular, en las tareas de planificación y ejecución;

²⁵ Este esfuerzo se ve en la elaboración inicial de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, actualmente bajo responsabilidad de la ART. Los “pequeñas infraestructuras comunitarias” (PIC) forman un elemento del trabajo de la AT con las comunidades en 2018.

- Promover acciones de protección y gestión ambiental, teniendo en cuenta que los programas y proyectos de desarrollo alternativo son instrumentos eficaces para evitar la expansión o el desplazamiento de cultivos ilícitos a zonas ecológicamente frágiles;
- Para asegurar la sostenibilidad del desarrollo alternativo, realizar el seguimiento, la supervisión y evaluar los correspondientes proyectos con criterios participativos basados en el diálogo y la persuasión y que incluyan a la comunidad en su totalidad, así como a las unidades ejecutoras y organizaciones no gubernamentales pertinentes. Las comunidades locales y las autoridades públicas deben definir de común acuerdo metas y objetivos y comprometerse en virtud de acuerdos de base comunitaria a reducir los cultivos ilícitos hasta su completa eliminación.
- El fomento de la institucionalidad regional y local debe considerarse un factor que contribuirá al éxito de las acciones de erradicación y desarrollo alternativo ya que contribuirá a consolidar la presencia institucional del estado en las regiones.

Secuencia de esfuerzos

Pregunta orientadora: ¿Cuál debe ser la secuencia de esfuerzos para trabajar con los productores de coca? – ej. ¿Empezar con la aspersión y/o erradicación primero; o entrar mayormente con la presencia del estado e institucionalidad; u otras acciones?

La experiencia en otros países ha demostrado que es muy difícil encaminar un proceso de desarrollo en un contexto donde imperan factores como un ambiente de inseguridad y criminalidad elevada, presencia de bandas y grupos armados irregulares, debilidad institucional, ausencia de servicios estatales, pobreza y marginalidad social. Esto se vuelve aún más difícil si en esas regiones impera una economía ilícita como el caso de aquellas zonas productoras de coca, marihuana, heroína, etc.

La primera acción que un Estado debe realizar, es dotarse o contar de una legislación moderna que le permita combatir eficaz y eficientemente con la problemática compleja que se pretende atacar (narcotráfico, violencia, etc.).

A partir de este marco normativo corresponde construir una institucionalidad fuerte, integrando horizontalmente y verticalmente a las instituciones o entidades públicas y privadas que tienen competencia y/o relevancia con la problemática. La integración vertical se da cuando las instancias internacionales y nacionales (cooperación internacional, instancias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, instituciones de la sociedad civil como universidades, medios de comunicación, etc.) establecen vínculos fuertes de comunicación, cooperación y coordinación con las instancias regionales (gobiernos departamentales, municipales, o instancias de la sociedad civil).

En el contexto colombiano donde no existe una entidad central que coordine los esfuerzos de desarrollo alternativo y erradicación se recomienda mejorar la coordinación al interior de las mismas agencias de cooperación internacional, articulando de la mejor manera posible las acciones de desarrollo con aquellas de erradicación e interdicción, aunque lo más recomendable siempre será, contar con una instancia gubernamental de articulación y coordinación de alto nivel

preferiblemente que sea parte de la estructura institucional del Poder Ejecutivo con amplio poder de convocatoria y decisión la cual, debe funcionar como de cabeza de sector en materia de lucha antidrogas, incluso vinculando los esfuerzos desarrollo alternativo, erradicación con aquellos de interdicción y prevención al consumo interno de estupefacientes.

El imperio de la ley en las regiones afectadas por el narcotráfico, la guerrilla y la presencia de grupos irregulares es condición *sine qua non* para la aplicación de cualquier política estatal (construcción de paz, lucha contra las drogas, desarrollo sostenible, etc.). La presencia integral del Estado que regule (en apego al ordenamiento jurídico) el accionar y la convivencia entre los grupos sociales es vital para el desarrollo municipal, departamental y nacional (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, pág. 107).

Una vez constituido ese marco general y específicamente hablando de las políticas y estrategias de lucha contra el narcotráfico, la experiencia ha demostrado que la aplicación de políticas orientadas a la reducción de la oferta de drogas ilícitas y la reducción del consumo de drogas debe ser gradual, coordinada, y articulada.

La presión por cumplir metas de erradicación que conlleva a extirpar cultivos ilícitos sin haber generado previamente las condiciones de seguridad y desarrollo socioeconómico, genera altos niveles de violencia y conflictividad en las regiones productoras (Rico, 2017) y no es sostenible en el tiempo.

Previo a un proceso de erradicación, la premisa es contar con la presencia del Estado en el territorio (control territorial por parte del Estado), es decir, la fuerza pública y las instancias vinculadas al poder judicial deben asegurar las condiciones mínimas de un estado de derecho.

La economía de las regiones productoras de ilícitos generalmente gira en torno a la producción (monocultivos de coca, marihuana, amapola, etc.) y transformación de los mismos, con muy poco grado de diversificación económica. La erradicación acelerada de los cultivos ilícitos deja a muchas familias en condición de vulnerabilidad social (inseguridad alimentaria, marginalidad social, etc.), lo cual genera una espiral de violencia creciente. A este fenómeno se asocia el accionar de grupos ilegales (bandas criminales, grupos armados irregulares, etc.) que promueven, estimulan y financian movilizaciones de algunos grupos sociales que se prestan (o se dejan utilizar) para obstaculizar y en algunos casos frenar los esfuerzos del gobierno encaminados a cumplir las metas propuestas.

En estas condiciones, previo al proceso de erradicación, es necesario generar en estas regiones, condiciones mínimas de confianza, paz social, seguridad alimentaria, empleo e ingresos lícitos.

Erradicación voluntaria

El proceso de erradicación forzosa en regiones donde los actores son predominantemente pequeños productores campesinos o indígenas debe ir precedido de un proceso de erradicación voluntaria (compensada o no) que genere en esas regiones alternativas productivas y económicas que permitan la subsistencia alimentaria y la generación de ingresos para mantener dignamente a sus familias (Antezana, 1999).

En caso de existir una compensación económica, ésta debe ser temporal, planificada y apoyada por un proceso de registro y catastro que identifique y empadrene a los propietarios o poseedores de los cultivos, su condición de propietario, morador o poseedor de la tierra y su producción. Mecanismos eficientes de seguimiento y control al cumplimiento de los acuerdos de erradicación y sustitución deben ser implementados. Es importante también considerar diferentes tipos o formas de compensación: a) monetaria individual; b) monetaria comunitaria; c) compensación individual en especie (semillas, insumos, herramientas menores, etc.); d) compensación comunitaria en especie (obras de impacto inmediato, p.ej. centros de salud, sistemas de agua potable, energía eléctrica, etc.) Estas formas de compensación deben ajustarse a las condiciones sociales y económicas de cada municipio o región.

Con la finalidad de generar condiciones de sostenibilidad al proceso de erradicación voluntaria se debe paralelamente sentar las bases de un desarrollo económico productivo de carácter integral en base a las potencialidades agroecológicas de las regiones. Este desarrollo alternativo de carácter integral puede incluir entre otros los siguientes componentes:

- 1. Seguridad, desarrollo institucional, gobernabilidad, participación y democracia**
- 2. Desarrollo económico**
- 3. Desarrollo social**
- 4. Medioambiente**

En un marco de participación plena de los actores sociales, es preciso impulsar programas y proyectos orientados a mejorar y fortalecer la presencia del Estado, fomentar una cultura de paz social y el respeto de los derechos humanos sobre la base del diálogo y la concertación. El fortalecimiento organizacional de instituciones públicas regionales y municipales, los programas de saneamiento y titulación de tierras, la cedulación masiva, la educación y capacitación en derechos y deberes ciudadanos, o la implementación de casas o centros de justicia integrados, son algunos ejemplos de programas priorizados en este componente.

El componente de desarrollo económico está orientado a construir, consolidar y fortalecer una economía productiva lícita y diversificada conectada a mercados locales, regionales y departamentales. Algunos ejemplos de programas a implementar en estas regiones en el componente económico incluyen la investigación e innovación tecnológica agropecuaria y forestal; la diversificación y ampliación de los rubros agrícolas lícitos; el acceso al crédito productivo; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción (camino secundarios, terciarios, centros de acopio, comercialización); la investigación y desarrollo de mercados; el apoyo a la comercialización y exportaciones, la transformación y agregación de valor; la construcción y consolidación de cadenas productivas; y la gestión consolidación de acuerdos comerciales internacionales para beneficiar a los productos de exportación..

La implementación de proyectos programas y proyectos en el área social son poderosas herramientas de construcción de confianza y ciudadanía en las regiones afectadas por cultivos ilícitos.

Rol de la asistencia técnica

Pregunta Orientadora: *¿Cuál debe ser el rol de la asistencia técnica? ¿El pequeño productor se dispone a aceptar la asistencia técnica e incorporarla a sus formas de producción? ¿Qué incentivos se podrían fomentar en este aspecto?*

La asistencia técnica juega un rol de extrema importancia en los procesos de desarrollo rural y no debe ser entendida como una mera transmisión de conocimientos o una asesoría técnica, sino un proceso educativo que se sitúa en un marco de estrategia gubernamental de desarrollo rural agropecuario.

Normalmente se critica su carácter lineal, su desprecio por los conocimientos no científicos, su falta de orientación hacia las demandas de los productores y las exigencias de los mercados, su enfoque paternalista y su atención al productor individual (Engel, 1997).

Debido a que gran parte de los esfuerzos del desarrollo alternativo se dirigen al sector agropecuario, con carácter previo al proceso de asistencia técnica, es importante caracterizar agroecológicamente las regiones productoras de cultivos ilícitos, de manera de identificar su vocación productiva (agrícola, agroforestal, agrosilvopastoril, etc.), sus limitaciones y potencialidades.

A partir de ese diagnóstico, se deben desarrollar propuestas tecnológicas a través de la investigación para identificar y seleccionar aquellos cultivos que tiene ventajas comparativas (nativos y mejorados). La idea es desarrollar un tejido de iniciativas productivas lícitas con enfoque final de mercado.

La construcción y consolidación de cadenas productivas que abarquen procesos y articulen la investigación, transferencia tecnológica, producción, transformación y comercialización con la finalidad de consolidar complejos productivos, permitirán a la postre con ayuda de la interdicción y la erradicación inclinar la balanza a favor de las iniciativas productivas lícitas.

Cuando existe un acompañamiento sostenido y los procesos de investigación y asistencia técnica son implementados conjuntamente con los productores campesinos, estos generalmente son receptivos e incorporan en sus sistemas productivos las recomendaciones de los paquetes tecnológicos. Se trata de demostrar al pequeño productor rural que este tipo de agricultura es también rentable (un negocio que le permitirá prosperar de manera lícita).

Las parcelas demostrativas con cultivos mejorados e introducidos, días de campo, participación en ferias, la distribución de germoplasma de calidad, la asistencia técnica permanente y sostenida, la capacitación en transformación y comercialización, el fortalecimiento organizacional e incluso el financiamiento de industrias de transformación así como la implementación de infraestructura de apoyo a la producción (vías secundarias y terciarias, cablevías, cadenas de frío, centros de empaque, etc.) fueron algunos ejemplos de incentivos utilizados a favor de los productores en Bolivia.

Papel de la cooperación internacional

Pregunta Orientadora: *¿Qué papel debe jugar la cooperación internacional en apoyar al Gobierno colombiano en el esfuerzo de reducir el rol de los cultivos ilícitos en la economía rural?*

La política antidrogas del gobierno colombiano responde a los compromisos adquiridos por Colombia en la Convención Única de Estupefacientes de 1961; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y; la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988²⁶ (Naciones Unidas 2009).

La cooperación internacional para combatir el problema mundial de las drogas se apoya en el principio de la responsabilidad compartida, que consiste en el compromiso mutuo de perseguir objetivos comunes y la determinación de emprender una política complementaria y una acción conjunta. Esos tratados son los mejores instrumentos de que se dispone para hacer frente al problema mundial de las drogas y para proteger a la humanidad del consumo de drogas y de las consecuencias del narcotráfico, de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y de su producción ilícita.

Los tratados se basan en el hecho de que las drogas pueden circular a través de las fronteras y entre los continentes, pasar del productor al traficante, de una sociedad a otra y del tráfico al consumo. Al firmar los tratados, los gobiernos estuvieron de acuerdo en que ese problema mundial exigía una solución mundial, y se comprometieron a cumplir sus obligaciones individuales emanadas de esos tratados.

El narcotráfico desde hace más de cuarenta años ha representado una amenaza para los Estados, pues trae consigo problemas de orden político, económico y social. Por esta razón, mediante la Organización de Naciones Unidas, los Estados han demostrado la voluntad de cooperar para combatir este problema que afecta a toda la humanidad. Así mismo, América Latina hoy en día es catalogada como una de las regiones que más droga produce en el mundo, motivo por el cual han aumentado los índices de inseguridad, violencia, y corrupción, generando estancamiento del desarrollo.

En 2009, en la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, adoptada en una sesión de la Naciones Unidas realizada en Viena, se reconoce que el problema mundial de las drogas sigue siendo una responsabilidad común y compartida, que requiere una cooperación internacional eficaz y creciente y exige un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas, en virtud del cual esas estrategias se refuercen mutuamente. En el punto relacionado a la Cooperación internacional para erradicar el cultivo ilícito, reconoce los importantes adelantos de los últimos 10 años en lo que respecta al

26 NACIONES UNIDAS 2009: La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 976, Núm. 14152), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 (ibíd., vol. 1019, Núm. 14956) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (ibíd., vol. 1582, Núm. 27627).

fortalecimiento de la cooperación internacional para abordar la cuestión de los cultivos ilícitos. Menciona que para que los programas sean eficaces y sostenibles es indispensable reforzar la cooperación entre los Estados y la comunidad internacional con arreglo al principio de responsabilidad compartida y aplicar un enfoque equilibrado en el marco de desarrollo sostenible²⁷ (Naciones Unidas 2009).

Se recomiendan la aplicación de varias medidas, incluido, cuando proceda, el desarrollo alternativo preventivo. Estas medidas incluyen:

- Fortalecer la asistencia internacional para hacer frente a la erradicación de cultivos ilícitos y la producción de drogas mediante un desarrollo alternativo integrado y sostenible;
- Establecer, cuando sea posible, programas de desarrollo alternativo sostenible, en particular en las regiones en que se producen drogas, incluidas las que presenten altos índices de pobreza, ya que están más expuestas a la explotación por los traficantes y son más propensas a verse afectadas por el cultivo ilícito utilizado para la producción de drogas y por la producción y el tráfico ilícitos; y
- Estudiar la posibilidad de incorporar programas de desarrollo alternativo integrado y sostenible en sus estrategias nacionales de desarrollo, reconociendo que la pobreza y la vulnerabilidad son algunos de los factores que pueden inducir al cultivo ilícito para la producción de drogas y que la erradicación de la pobreza es uno de los principales Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas, menciona que: “El problema mundial de las drogas sigue siendo una responsabilidad común y compartida que ha de afrontarse en un entorno multilateral mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva y exige estrategias de reducción de la oferta y la demanda basadas en un enfoque integral, multidisciplinario, equilibrado y exhaustivo, con medidas que se refuercen mutuamente.

En la Asamblea de la OEA de septiembre de 2014, se reconoce que el problema mundial de las drogas sigue siendo una responsabilidad común y compartida que ha de abordarse en un entorno multilateral mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva y que exige un enfoque integrado, multidisciplinario, equilibrado, amplio y basado en datos científicos, con medidas que se refuercen mutuamente.²⁸ Asimismo, admite la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, observando que los esfuerzos encaminados a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible están relacionados al problema mundial de las drogas, que son complementarios y se refuerzan mutuamente. Igualmente, se reafirma la necesidad de movilizar recursos adecuados para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas prestando más asistencia a los países en desarrollo que la soliciten para aplicar de manera eficaz la Declaración Política y el Plan de Acción de las Naciones Unidas.

27 NACIONES UNIDAS. 2009. Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas. 2009.

28 UNGASS 2016. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. 2016

El aporte que realiza la cooperación de los Estados Unidos a la solución de la problemática de las drogas en Colombia, es invaluable y se encuentra en el marco de los postulados de la responsabilidad común y compartida de las naciones.

El rol de la cooperación internacional podría limitarse al apoyo presupuestario a las instancias nacionales de lucha contra las drogas. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los cambios frecuentes que ocurren en los enfoques, políticas y estrategias de lucha contra las drogas como consecuencia de las alternancias de poder, sumadas a los problemas derivados de la burocracia, centralización de las instancias de decisión, corrupción y aislamiento geográfico de las regiones productoras de droga así como la debilidad institucional de las instancias gubernamentales nacionales, departamentales y municipales entre otras causas, han limitado en gran medida el logro de los objetivos, metas y compromisos asumidos en materia de lucha contra las drogas.

En este escenario el rol que debe asumir la cooperación internacional es flexible pudiendo ser en función de la normativa y del contexto imperante (nacional e internacional) ejecutor, co-ejecutor y/o financiador de los planes, programas y proyectos de lucha contra las drogas.

En caso de identificarse debilidades, vacíos o problemas liderazgo y coordinación en la implementación de las políticas de lucha antidrogas, se recomiendan las siguientes acciones:

- Mejorar la coordinación al interior de las propias agencias de lucha contra las drogas e ilícitos de cada país;
- Priorizar las zonas de intervención en base a criterios sociales, económicos (presupuestarios), geográficos, políticos, de seguridad, tratando de focalizar las intervenciones en las regiones más afectadas por ilícitos;
- Diseñar intervenciones de carácter integral (social, económico, ambiental, democracia, gobernanza, etc.) al interior de las propias agencias de cooperación internacional;
- Maximizar los esfuerzos para coordinar, sinergizar y articular las agendas gubernamentales con aquellas de la cooperación;
- Buscar sinergias con otras agencias de cooperación (FAO, UNODC, etc.), con la finalidad de lograr mayor eficiencia y efectividad en las intervenciones;
- Mejorar la coordinación y el involucramiento de los gobiernos departamentales y municipales en los programas y proyectos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos;
- Financiar proyectos de fortalecimiento organizacional e institucional dirigidos a las instancias nacionales, departamentales y municipales, vinculadas al control y lucha contra las drogas;
- Disponibilizar y compartir información que permita mejorar la eficacia y eficiencia de las instancias nacionales responsables de la lucha contra las drogas y los ilícitos.

Paz social en un contexto de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos

Pregunta orientadora: Dada la larga historia de conflicto social, especialmente por grupos armados ¿Cómo se debe enfrentar los riesgos de conflicto social y fomentar la paz social en el contexto de la sustitución y/o erradicación de cultivos ilícitos?

Existen experiencias valiosas en Colombia que es necesario replicar, como el caso del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) financiado por USAID (Estudio de Caso: Región de La Macarena 2000-2015).

El proceso de desarrollo alternativo y la sustitución y erradicación de ilícitos requieren de seguridad en las regiones, por lo que se debe apoyar los siguientes principios:

Para lograr la paz y seguridad en las regiones con conflictos sociales, es necesaria la presencia institucional del Estado en forma permanente.

La participación ciudadana es un asunto esencial, junto a la apertura democrática, para construir la paz. De esta manera, existe necesidad de dar garantías a las organizaciones sociales, estimular las diversas formas de asociación ciudadanas, promover el control y la supervisión ciudadana y fortalecer la planeación participativa. Debe existir concertación con las organizaciones locales y regionales (Acuerdo Final. Punto 2).

En el Punto 4 del Acuerdo Final, se reconoce que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo. Por lo tanto, la estrategia de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos debe ir acompañada de la provisión de bienes públicos, financiación de proyectos productivos, proyectos de generación de empleo y, en general, una estrategia de desarrollo alternativo sostenible.

Actualmente, en varias regiones se han dado casos en los que grupos irregulares están intentando sabotear la implementación del Acuerdo Final, obligando a las familias a seguir cultivando coca. Asimismo, la prensa nacional denuncia que existen enfrentamientos entre grupos violentos para controlar los territorios y los cultivos que antes se encontraban bajo control de las FARC. Esta situación crea un clima de inseguridad y conflicto social en las regiones, por lo que es necesario que la Fuerza Pública, responsable de la interdicción, actúe con energía en el control y el desmantelamiento de las bandas de narcotraficantes y criminales. Algunos expertos señalan que: “Para reducir la oferta de cocaína son más eficientes los esfuerzos en incautaciones y destrucción de infraestructura que los esfuerzos en erradicación” (CEDE. Documentos. No. 42. Junio 2017).

En el caso boliviano, los problemas relacionados con el narcotráfico se empiezan a generar a partir de la década de los años 70 y 80 con el crecimiento descontrolado de los cultivos de coca, debido entre otros factores al incremento de la demanda internacional de cocaína, la aguda crisis económica que provocó elevados niveles de desempleo y marginalidad social, especialmente en los municipios pobres del país, provocando éxodos masivos de población hacia los principales centros poblados de Bolivia, pero sobre todo a las principales zonas productoras de coca del

Trópico de Cochabamba (Chapare) y los Yungas de La Paz. La situación de pobreza y la falta de oportunidades que permitan a los pobladores mejorar sus niveles de vida se constituyeron en principal incentivo para las actividades ilegales de producción de hoja de coca y droga.

El año 1998, se aprueba e implementa el Plan Dignidad, con la firme determinación de sacar a Bolivia del circuito del narcotráfico en un plazo de 5 años (PLAN DIGNIDAD. 1998). Se establecen cuatro programas: Desarrollo Alternativo, Erradicación, Interdicción y Prevención.

La manera específica en que Bolivia enfrentó los problemas del cultivo ilícito de drogas se apoyó en varios principios estratégicos, como la concertación con el campesinado, la vinculación al desarrollo alternativo y las condiciones sobre el tipo de erradicación, que fueron incluidos de forma expresa en el ordenamiento legal desde el año 1988 y que siguen siendo plenamente válidos.

Se aplicaron políticas de concertación y coordinación con los diversos actores sociales de las zonas productoras, en especial con los campesinos, pero también tomando en cuenta a los empresarios e inversionistas, a las agrupaciones gremiales, a los municipios, a las unidades ejecutoras, ONGs, entre otros. Se demostró a todos estos actores que, con el desarrollo alternativo, es posible convertir las regiones productoras de cultivos ilícitos en áreas económicamente sostenibles, en el marco de procesos de desarrollo de largo plazo y no coyunturales, reflejando claramente que se trata de implementar un desarrollo alternativo integral y sostenible con la participación amplia de los gobiernos regionales y municipales.

Rol del productor cocalero en la interdicción

Pregunta orientadora: ¿Cómo se puede involucrar al pequeño productor en el proceso de interdicción?

La interdicción, en el área rural, implica evitar la fabricación de drogas, bloquear los circuitos de aprovisionamiento de sustancias químicas, la destrucción de organizaciones que fabrican, acopian, rescatan, refinan y comercializan cocaína y lavan dinero.

La interdicción eficaz al narcotráfico provoca el incremento en los costos de producción de la cocaína y la sustitución de precursores, ocasionando una baja en la calidad del producto y un debilitamiento de la demanda. Asimismo, las acciones de interdicción permiten la reducción de los precios de la hoja de coca, y la rentabilidad de la economía de la coca disminuye, desincentivando nuevos cultivos e impidiendo el tráfico de estupefacientes, el movimiento de precursores y el lavado de dinero, y de esta forma apoyan el esfuerzo del desarrollo alternativo. La interdicción tiene un rol determinante en los demás sectores, hasta el punto de que sin una interdicción eficaz los éxitos serán solo parciales. Las tareas de interdicción al narcotráfico, son responsabilidad de instituciones especializadas de la Policía Nacional y otras instancias delegadas por el Estado.

En el caso boliviano, se pretendió involucrar a los productores cocaleros y a los municipios en la interdicción al narcotráfico. La respuesta recibida fue que no era función de los municipios ni de los productores realizar acciones de interdicción, que existían autoridades y personal facultados para los fines de interdicción.

Sin embargo, a partir de 2006, se aplicó del denominado Control Social²⁹ que ejercen los productores de hoja de coca en las zonas legales de producción, basado en el autocontrol de la producción de cultivos de coca, a través de los reglamentos consensuados al interior de las organizaciones sociales. Esto ha contribuido a la consolidación de la política de reducción de cultivos excedentarios de coca.

Actualmente, con la promulgación de la Nueva Ley General de la Coca y la Ley de Lucha contra el Narcotráfico y Sustancias Controladas, se ha introducido el Control Social Comunitario que promueve el control social sobre la producción legal de la coca y la denuncia cuando existan hechos delictivos relacionados a la coca.

En el Artículo 7. (Control Social Comunitario), se reconoce y promueve el control social comunitario sobre la producción de la coca, no siendo sustitutivo al control y fiscalización del Estado.³⁰ (Ley General de la Coca Ley N° 906 de 8 de Marzo de 2017)

En la Ley 913 de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas se menciona, en el Artículo 8. b), el Control Social, la participación de la población en sus diferentes estructuras, en la prevención integral, tratamiento, rehabilitación y reintegración y en la denuncia cuando existan indicios de hechos delictivos.

Por otra parte en el Artículo 9. (Compensación Económica al Riesgo del Informante), que la persona que proporcione información útil, oportuna, fidedigna y apreciable en resultados a las autoridades del Ministerio Público o a los miembros de la Dirección General de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico, acerca de la preparación, comisión de un delito de sustancias controladas o participación en el mismo, recibirá una remuneración económica. El procedimiento y la cantidad serán reglamentadas.

En el caso colombiano, el pequeño productor campesino que cultiva coca para lograr ingresos económicos para la subsistencia de su familia, probablemente apoyará gradualmente los procesos de interdicción al narcotráfico, cuando tenga otras fuentes de ingresos provenientes de los programas y proyectos de desarrollo alternativo.

Asimismo, como sucede en varios países, se podrían establecer normas legales que permitan la denuncia y la información sobre acciones delictivas en las áreas rurales relacionadas a actividades relacionadas al narcotráfico. Obviamente, se debe brindar seguridad y absoluta confidencialidad a las persona denunciante, que permita la seguridad del denunciante y de su familia.

Quiebre del eslabón primario del narcotráfico

Pregunta orientadora: *En Colombia, donde no hay un consumo tradicional de la hoja de coca, el pequeño productor viene a ser el primer eslabón en una cadena que llega a los grandes carteles del narcotráfico internacional ¿Cómo se puede desentrañar (romper) esta realidad de criminalidad de la economía familiar campesina?*

29 <http://idpc.net/es/alerts/2014/07/al-son-de-otro-ritmo-el-control-comunitario-de-la-coca-en-bolivia>

30 Estado Plurinacional de Bolivia. Ley General de la Coca. Ley N° 906 de 8 de Marzo de 2017. La Paz, Bolivia

Sobre esta pregunta lamentablemente no hay una solución a corto plazo. La única forma de romper esta realidad de criminalidad es promover la migración de la economía ilícita originada por la producción de cultivos ilícitos, su procesamiento y comercialización hacia una economía legal alternativa, que en última instancia es el objetivo que persigue el desarrollo alternativo.

Este proceso complejo demandará un esfuerzo sostenido de varias décadas e implica llevar a las regiones productoras de cultivos ilícitos programas y proyectos exitosos de desarrollo rural, los cuales deben cambiar gradualmente los niveles de pobreza y marginalidad de estas regiones. Este proceso requerirá importantes inversiones, las cuales deben ser manejadas con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, en un marco que garantice la participación amplia de los actores a nivel nacional, departamental y local (municipios y veredas).

Construcción de confianza

Pregunta orientadora: *¿Cómo se puede equilibrar la necesidad de tener un período de construcción de confianza con las comunidades antes de la erradicación, con la urgencia de lograr resultados rápidos (ej.: Plan Antioquia)?*

En el caso boliviano, la intervención por parte del Estado en el control y la erradicación de cultivos ilícitos en las regiones del Trópico de Cochabamba (Chapare) y los Yungas de La Paz no fue una tarea fácil. Como se ha descrito, ambas regiones, habían recibido importantes migraciones de campesinos procedentes de la región andina de Bolivia debido a la crisis de la minería pública boliviana y a la sequía que provocó la pérdida de cultivos en sus áreas de origen.

Los campesinos se dedicaron a sembrar aceleradamente cultivos de coca, produciendo un crecimiento exponencial de cultivos los cuales en un lapso de 10 años pasaron 2.000 a 52.900 hectáreas, ocasionando la aparición de poblaciones (p.ej. Shinahota en el Trópico de Cochabamba) con altos niveles de delincuencia, violencia, un deterioro acelerado de los ecosistemas, y el incremento de la producción y comercialización de pasta base de cocaína en los mercados nacionales e internacionales. En el año 1988, la actividad del narcotráfico representaba el 9% del PIB y el 80% del valor de las exportaciones de Bolivia.

En la región del Trópico de Cochabamba (Chapare) se vivía un clima de permanente conflicto e inseguridad, debido a la presencia de grupos delincuenciales que incitaban a los productores de coca a enfrentarse con la fuerza pública que intentaba contener las actividades delincuenciales.

Para poder avanzar en las metas de erradicación e interdicción, el Estado diseñó estrategias de intervención participativas concertando y coordinando con todos los actores sociales (campesinos, empresarios, gobiernos municipales, ONGs, etc.) la implementación de programas y proyectos de desarrollo social (salud, educación, saneamiento básico, agua potable, etc.) para generar empatía y construir confianza con la población local.

Los Gobiernos municipales se involucraron gradualmente en la planificación cofinanciamiento e implementación de los proyectos sociales. Esta tarea requirió varios años de trabajo. Los proyectos productivos, ambientales y de fortalecimiento institucional fueron implementados después de los proyectos sociales debido a que sus resultados se observan a mediano y largo plazo.

En la actualidad, los municipios de las regiones cocaleras intervienen en los procesos de prevención, control de los cultivos ilícitos y los planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo se convirtieron en planes de desarrollo socioeconómicos y son parte de los Planes Operativos de los Gobiernos municipales.

En el caso colombiano, la Gobernación de Antioquia, preocupada por el crecimiento de los cultivos ilícitos, en esta región, formuló su Plan Departamental para la Reducción de Oferta y Demanda de Drogas 2014-2016. Según el SIMCI (2017), los cultivos ilícitos de coca se incrementaron de 991 hectáreas en 2013 hasta 8.855 hectáreas el 2016. La dinámica es preocupante pues existe un crecimiento de casi 9 veces en un periodo de cinco años.

En el Plan, se señala que a la problemática cambiante y dinámica a nivel global se suma la particularidad de los territorios afectados de una u otra forma por la droga y, aunque se han realizado acciones por parte del Estado, las condiciones de los territorios no evolucionan al ritmo esperado y tanto las amenazas como las vulnerabilidades persisten con efectos negativos en las dimensiones de la vida de las comunidades. Esto plantea la necesidad de comprender, dimensionar y monitorear esta compleja problemática desde lo regional, para que las políticas y estrategias se focalicen a partir de sus propias vulnerabilidades y particularidades.

El Plan Departamental de Drogas de Antioquía se desarrolla con un enfoque de regionalización de la Política de Drogas. Una iniciativa diseñada para fortalecer la implementación de una política pública que responda a las necesidades de cada territorio en materia de reducción de la oferta y del consumo de drogas: producción, tráfico, distribución y consumo de drogas, buscando la armonización o integración del componente de reducción del consumo de sustancias psicoactivas para establecer un diálogo integral en la materia.

En relación a la oferta de drogas, se estableció como objetivo general la realización de acciones dirigidas a desvertebrar, judicializar e incautar los activos de las personas involucradas en actividades delictivas. Se han focalizado los territorios con mayor amenaza en relación a la presencia de criminalidad organizada y delincuencia común, apoyando el fortalecimiento y cualificación funcional de las autoridades competentes por medio de componentes académicos, científicos y logísticos con los que se pretende contribuir a la agilización de los procesos investigativos en procura de sanciones para los responsables.

Sin duda alguna, la Gobernación de Antioquia ha dado el paso correcto para asumir el compromiso del control de la oferta y demanda de drogas en su región. Sin embargo, es necesario mencionar, que los procesos de generación de confianza no son inmediatos, por lo que es muy difícil armonizar las metas de corto plazo (erradicación) con los procesos de generación de confianza y desarrollo que son de mediano y largo plazo.

La visita realizada a Tumaco y las múltiples entrevistas realizadas con actores locales ha permitido evidenciar la importancia de realizar intervenciones de carácter integral, priorizando sobre todo aquellas vinculadas con la inversión social (salud, educación, saneamiento básico, infraestructura vial, energía, etc.) dada su importancia en la construcción de procesos de confianza y paz social.

Varios de los productores de cultivos lícitos entrevistados resaltaron la importancia de la inversión social y productiva en la construcción de lazos de confianza y procesos de pacificación.

La paz en Tumaco pasa por la inversión social y productiva. Con desarrollo integral si se puede convencer a la gente a dejar la coca. Productor de coco.

Si bien en Tumaco existe un buen potencial para el desarrollo y la consolidación de rubros productivos alternativos como el coco, cacao, palma aceitera, pesca, etc., los productores ha identificado la existencia de obstáculos (cuellos de botella) que han impedido o impiden el desarrollo y la consolidación de estos rubros productivos. Entre los obstáculos más importantes podemos señalar:

- Altos niveles de violencia e inseguridad;
- Falta de una estrategia de desarrollo que coordine y articule los planes nacionales, departamentales y locales de desarrollo;
- Desequilibrio en las intervenciones de desarrollo (desbalance o falta de proporcionalidad entre las acciones de desarrollo social, económico, ambiental, seguridad, democracia, etc. que se implementan);
- Intervenciones con visión de corto plazo. La producción de finca debe ser complementada con la transformación (agregación de valor) y la comercialización.
- Limitaciones en las vías de comunicación (principalmente vías secundarias y terciarias);
- Debilidad en los procesos inclusión y participación social. (se tiene la percepción que los programas y proyectos no se planifican y consensuan con los actores locales)

Estos problemas son comunes y se repiten en la mayor parte de las regiones afectadas por cultivos ilícitos, siendo las recomendaciones similares: a) reforzar la presencia del estado en los territorios; b) realizar intervenciones de desarrollo con enfoque integral y una visión de corto, mediano y largo plazo; b) priorizar el desarrollo y la consolidación de una red vial de comunicación (camino secundarios y terciarios) para facilitar la provisión de servicios sociales a las comunidades rurales y vincular los centros de producción con los mercados; d) coordinar las intervenciones nacionales con las departamentales y locales; e) priorizar los proyectos sociales para construir confianza social que permita posteriormente incluir plenamente a los actores departamentales, municipales y locales en la planificación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos.

Las acciones de erradicación de los ilícitos deben estar precedidas de proyectos de desarrollo social, seguridad alimentaria, obras de impacto inmediato y posteriormente proyectos de desarrollo rural de mediano y largo plazo orientados a transformar social y económicamente los territorios

Cultivos de desarrollo alternativo

Pregunta Orientadora: *Con respecto a la introducción de nuevos cultivos, ¿qué funcionó y qué no funcionó? ¿Cómo se seleccionaron los cultivos alternativos - por ejemplo, qué estudios de mercado se realizaron? ¿Qué infraestructura se puso en marcha en términos de marketing, transporte, ventas? ¿Quién apoyó las nuevas iniciativas, el Gobierno, la cooperación técnica, el sector privado, otros sectores?*

El caso boliviano: Algunos indicadores de avance

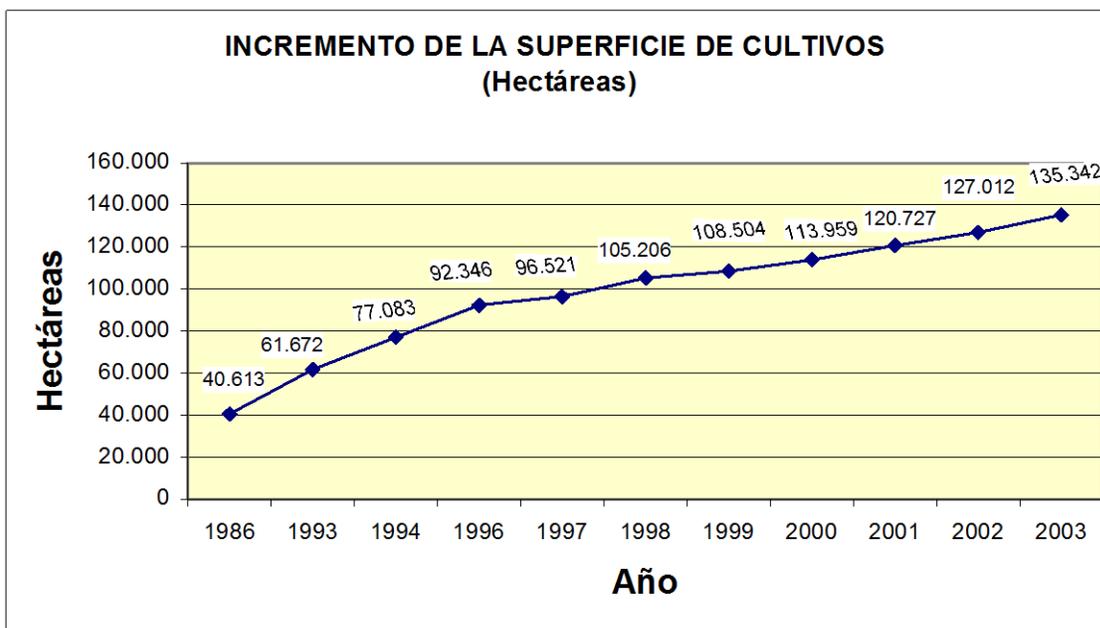
El Programa de Desarrollo Alternativo, en el Trópico de Cochabamba, implementó cultivos introducidos, mejorados y validados por el Instituto Boliviano de Tecnología Agrícola (IBTA).

- La superficie cultivada con cultivos lícitos se incrementó de 4.000 ha en el año 1976 a aproximadamente 143.887 Has en el año 2005. Una producción aproximada de 282.000 T.M. de cultivos lícitos valorada en USD 46 millones anuales salía de la región del Trópico de Cochabamba en el año 2005.³¹
- Las exportaciones de banano, palmito y piña se incrementaron de USD 4,8 millones en el año 2000 a más de USD18 millones en el año 2004.
- La inversión privada se incrementó de un nivel de USD 33 millones en el año 2000 a cerca de USD 95 millones en el 2004.
- Se capacitaron a aproximadamente 2.300 varones y 2.200 mujeres en técnicas agrícolas y oficios no agrícolas, creando una importante cultura empresarial en la región, estableciéndose alrededor de 24 microempresas en el Trópico de Cochabamba.
- Según datos del Proyecto CONCADE, el PIB agrícola del Trópico de Cochabamba en el año 2001 alcanzó USD 90 millones, representando el 60% del PIB agrícola departamental cochabambino y, aproximadamente, el 8% del PIB agrícola nacional.
- Entre todos los productos alternativos de exportación, el banano y el palmito constituyen los principales productos de exportación, siendo Argentina, Chile y países de la Unión Europea, los principales mercados de destino.
- Se han implementado 64 planes de manejo forestal, abarcando 173.882 hectáreas y beneficiando a 1.635 familias de la región del Trópico de Cochabamba.
- En el periodo indicado, los productos del desarrollo alternativo provenientes de los países andinos contaban con un tratamiento arancelario especial para acceder al mercado estadounidense, en el marco de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

31 Proyecto Consolidación de los Esfuerzos del Desarrollo Alternativo (CONCADE). 2005.

Gráfico 10. Incremento de la superficie de cultivos de desarrollo alternativo 1986 – 2003 Trópico de Cochabamba

Fuente: CONCADE/DAI, 2004



- De la misma manera, estos productos se benefician con el acceso preferencial a la Unión Europea, en virtud del Régimen Especial de Preferencias Andinas (SGP Andino).
- El Programa de Desarrollo Alternativo, durante el periodo 1986 - 2003, implementó más de 1800 Km. de infraestructura vial secundaria y terciaria en el Trópico de Cochabamba que cuenta en la actualidad con la red de vías rurales de mayor densidad por habitante en el país. Asimismo, en los últimos 17 años se han construido aproximadamente 100 puentes.
- En la misma región recientemente se ha concluido, y puesto en funcionamiento un aeropuerto, una red de distribución de energía eléctrica con una extensión superior a 550 Km. También, se realizaron obras de apoyo a la producción, como centros de empaque, cablevías, complejos de producción de fertilizante urea a partir del gas natural, agroindustrias, y otras obras que conectan esta región con los mercados locales y de exportación.
- Se han creado dos Asociaciones de Mantenimiento Vial (AMVIS), en Villa Tunari e Ivrigazama, para el mantenimiento de caminos vecinales.

Cuadro 3. Principales obras de infraestructura productiva realizadas por el Programa de Desarrollo Alternativo 1986 – 2003.

Fuente: VIMDESALT, 2004

Obras de Infraestructura	Trópico de Cochabamba	Yungas de La Paz
Caminos rurales	1.800 kilómetros	315 kilómetros
Caminos rurales empedrados	400 Km	31 Km
Puentes construidos	100	17
Caminos troncales construidos	20 Km	
Infraestructura aérea	1 Aeropuerto	
Red de Energía Eléctrica	550 Km en el Trópico de Cochabamba	60 localidades interconectadas
Centros de Empaque	33 centros de empaque (banano y piña)	
Agroindustrias	33 agroindustrias apoyadas	
Plantas pre beneficiadoras de café		28 plantas
Cable vías	200 Km	12 Km

PARTE III. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES: EL RETO DE LA COCA

Este estudio comenzó con una amplia visión general de la historia del crecimiento de la economía de la coca en Colombia y de los esfuerzos anteriores para contrarrestarla a través de programas de erradicación y desarrollo alternativo. Esto fue seguido por una consideración de preguntas específicas que fueron diseñadas para aprovechar la experiencia boliviana para sugerir lecciones aprendidas y alternativas de política que podrían ser relevantes en el contexto colombiano. En esta sección final, y en el contexto del estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos de coca, el equipo sintetiza sus indagaciones para resaltar los siguientes hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Hallazgos: Retos para la Erradicación

Este crecimiento importante en los cultivos de coca puede atribuirse a las siguientes razones:

- La pobreza extrema, marginalidad social en las veredas y municipios afectados por cultivos ilícitos;
- La aplicación desbalanceada de la estrategia para reducir los cultivos ilícitos (la erradicación requiere del apoyo coordinado, secuencial y articulado de programas de desarrollo alternativo, interdicción y prevención del consumo interno);
- La insuficiente presencia del Estado en los territorios: la lentitud en la ocupación de las áreas afectadas por cultivos ilícitos por parte del Estado después de la desmovilización de las FARC posibilita la aparición de otros grupos armados que pugnan por controlar el territorio;
- La débil coordinación y comunicación entre las instituciones responsables de implementar los diferentes componentes de la lucha contra las drogas;
- El cese del programa de aspersión aérea;
- La falta de un sistema de catastro y registro de productores cultivos y productores de hoja de coca;
- La ausencia de títulos de propiedad de tierras con afectación de cultivos ilícitos

Recomendaciones

La superficie de cultivos ilícitos ha sufrido un importante incremento a partir del año 2013, su control, reducción y estabilización plantean retos importantes que deben ser considerados, enfrentados y atendidos por las autoridades, instituciones y organismos nacionales e internacionales involucrados en la lucha contra las drogas. Del análisis realizado, surgen las siguientes recomendaciones en materia de erradicación de cultivos ilícitos:

- El éxito en la erradicación de cultivos ilícitos requiere atender, y superar de manera estructural, las condiciones de pobreza y marginalidad imperantes en las veredas y municipios afectados por plantaciones de cultivos ilícitos. En esta tarea, de las múltiples

herramientas disponibles (erradicación, desarrollo alternativo, interdicción, prevención al consumo, etc.) la más importante es el desarrollo alternativo, dado que este proceso bien planificado, manejado e implementado transforma y modifica las condiciones de pobreza y marginalidad social imperantes en los territorios sin cuya transformación las acciones de erradicación e interdicción no son duraderas y sostenibles. El desarrollo alternativo debe ser el eje principal de toda estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos (Antezana, 1999; Junguito, Perfetti, & Delgado, 2017). Al interior de los programas de desarrollo alternativo, la provisión de servicios públicos a través de la implementación de proyectos de infraestructura vial (primaria, secundaria y terciaria), fluvial (puertos, embarcaderos, etc.), energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico así como la inversión en salud y educación constituyen los ejes principales a atender.

- La estrategia antidroga debe ser implementada a largo plazo de manera coordinada, equilibrada y secuencial. Los procesos de erradicación deben ser precedidos de programas de desarrollo alternativo de corto plazo orientados a generar alternativas de subsistencia y alimentación a las poblaciones afectadas (cultivos de seguridad alimentaria, proyectos de impacto inmediato orientados a generar empleos e ingreso), en tanto los proyectos de desarrollo alternativo (sociales, económicos, ambientales, gobernanza, etc.) de mediano y largo plazo destinados a transformar los territorios se implementan. Acciones de interdicción y prevención aplicadas de manera diferencial en base al contexto local deben acompañar las estrategias de desarrollo alternativo y erradicación. Estas tienen la finalidad de garantizar el Estado de Derecho y permitir el afianzamiento de condiciones de desarrollo lícito sostenibles.
- El uso de estímulos monetarios y/o compensaciones económicas para la erradicación y/o sustitución de cultivos ilícitos no es recomendable por los efectos perversos que genera (estímulo a la siembra de cultivos ilícitos, desvío de los recursos monetarios a fines ilícitos, siembra de nuevos cultivos en otras regiones, etc.), a no ser en la fase inicial de un proceso de erradicación voluntaria y con la única finalidad de generar aceptación, consenso y paz social. Este incentivo financiero debe ser temporal y de corto plazo y requiere de un plan previo de registro y catastro de productores y cultivos ilícitos, así como de la firma de acuerdos de eliminación, sustitución y no resiembra de cultivos ilícitos verificables en el tiempo y el espacio.
- La coordinación horizontal y vertical entre todos los actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales responsables de llevar adelante la lucha contra las drogas es una condición imperativa y necesaria para un trabajo exitoso (Gaviria & Mejía, 2011). La coordinación horizontal se manifiesta principalmente en la articulación plena de todas las instituciones del Gobierno encargadas del desarrollo rural y territorial (incluye el desarrollo alternativo), la erradicación de cultivos ilícitos, la interdicción a las actividades del narcotráfico, la prevención al consumo, el apoyo financiero, la cooperación internacional, etc. La coordinación vertical es necesaria entre las instancias de gobierno nacional (ministerios), departamental (gubernaciones) y local (alcaldías, consejos comunitarios, gobiernos indígenas, etc.) para hacer sinergias y compatibilizar planes y programas, proyectos comunes.

- Se debe poner a punto un programa de erradicación forzosa manual eficiente que reemplace la aspersión aérea. Experiencias en Bolivia y Perú han demostrado la eficacia de métodos de erradicación manual bien planificados y asistidos debidamente por sistemas de monitoreo satelitales con verificación en terreno, registro y catastro de productores y superficies con cultivos ilícitos.

Hallazgos: Retos para la sustitución y el desarrollo alternativo

Aspectos político-administrativos

- En cada gestión de gobierno, a la vez que se emite el Plan Nacional de Desarrollo, se promulgan nuevas disposiciones relacionadas a las políticas de erradicación, interdicción, prevención y desarrollo alternativo (CONPES y otras disposiciones). Asimismo, típicamente se establecen nuevas instancias operativas que, en algunos casos, se superponen en funciones (Informe de la Contraloría sobre Plan Colombia - Creación del PLANTE y FIP);
- La insuficiente coordinación institucional entre los organismos encargados de la erradicación (reducción voluntaria, erradicación forzosa, y fumigaciones aéreas) y las entidades responsables del desarrollo alternativo muestra una debilidad institucional y una descoordinación comunicacional entre las entidades nacionales que en los hechos asumen compromisos paralelos o diferenciados en los proyectos de desarrollo alternativo. A esto se suma la ausencia de espacios de concertación y seguimiento entre las autoridades del nivel nacional con aquellas de niveles regionales y locales;
- La ausencia de instancias del nivel central en las áreas de conflicto genera tensión entre el gobierno central y las regiones que durante varios años han estado al margen de la creciente integración económica y social en otras regiones, ocasionando la pérdida de credibilidad en la capacidad del Estado de mejorar las condiciones;
- Deficiencias en los procesos de planificación participativa limitan la implicación plena de las comunidades en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo;
- Los compromisos del Gobierno con las comunidades campesinas con frecuencia son incumplidos;
- En las regiones en conflicto, existe la ausencia de instituciones representativas del Gobierno Nacional, lo que ocasiona la falta de interlocutores gubernamentales frente a las comunidades campesinas y a las Unidades Ejecutoras de la cooperación internacional, que en algunas ocasiones se ven obligados a asumir responsabilidades de comunicación y facilitación que no les competen;
- Existen deficiencias de un relacionamiento con las administraciones locales y el planteamiento de comprometer los programas de desarrollo alternativo con los planes de desarrollo local y regional;

- Las evaluaciones en el terreno de las experiencias productivas muestran, en general, índices de sostenibilidad apenas aceptables. Existen dificultades de infraestructura (de apoyo a la producción, y caminos secundarios y terciarios), comunicaciones, acceso a crédito, y comercialización de los productos;
- Algunos programas de desarrollo alternativo focalizan su atención fuera de las áreas donde existen los cultivos ilícitos. El Plan Colombia focalizó la ejecución de los proyectos de desarrollo alternativo en ocasiones en regiones con poca presencia de cultivos ilícitos (Contraloría General de la República Plan Colombia, I Informe de Evaluación, Agosto de 2001).

Aspectos de seguridad

- Existe problemas de seguridad en las áreas con cultivos ilícitos. Grupos armados ilegales (paramilitares, BACRIM, grupos armados de narcotraficantes) relacionados a actividades de narcotráfico amedrentan a la población y perjudican la implementación de acciones de desarrollo;
- Los planes, programas y proyectos de desarrollo alternativo se paralizan a causa de ataques, enfrentamientos y/o bloqueos a la Fuerza Pública;
- Existen familias que han sido desplazadas y con pérdidas de familiares y sus tierras;
- La oferta en servicios de justicia es limitada en las zonas rurales, impidiendo a los ciudadanos acceder a dichos servicios;

Temas de territorio

- Actualmente, en varias áreas rurales en conflicto, habitan comunidades campesinas afrodescendientes e indígenas que diariamente conviven en una situación de conflictividad económica, social, cultural, política y de violencia en medio de grupos armados ilegales, generalmente con intereses económicos, que no dudan en usar sus armas para imponer su conveniencia y beneficio privados, apoyados en la ocupación y control de territorios;
- La geografía del conflicto también ha hecho que los grupos vulnerables que habitan las zonas afectadas, especialmente los afrocolombianos, los indígenas y las poblaciones rurales más remotas, hayan sufrido de forma desproporcionada. Por ejemplo, los afrocolombianos y los indígenas, que constituyen entre el 20% y 25% de la población total del país,³² corresponden a 28% de los desplazados;³³

³² El censo nacional de 2005 indicó que aproximadamente 16% de la población nacional era indígena o afrocolombiana en ese momento (p.ej. https://www.dane.gov.co/files/censo2005/gene_15_03_07.pdf), pero otras fuentes aseveran que el porcentaje es sustancialmente mayor.

³³ Registro Único de Víctimas RUV, Unidad para la atención y reparación integral de las Víctimas, Red Nacional de Información <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RNI>

- Las áreas donde se cultiva coca, en muchos casos, no son de propiedad de los campesinos. La propiedad de la tierra es altamente desigual, debido a que el 1.2% de la población controla el 52% de las tierras.³⁴
- En algunos los territorios indígenas, se han avasallado terrenos por parte de grupos armados para cultivar coca;
- La presencia del Estado es insuficiente en la mayor parte de las veredas con cultivos ilícitos;
- En su gran mayoría, los colonos ocupan terrenos baldíos. No tienen tierras en propiedad. La precaria condición de los derechos de propiedad de la tenencia de la tierra; se ha constituido en una barrera para que los pequeños productores accedan a fuentes de financiamiento o a apoyos del Estado;
- Los campesinos, al no ser propietarios de la tierra, no realizan inversiones y no se vinculan a la dinámica del mercado;
- Como resultado de la erradicación y los nuevos cultivos, la frontera agrícola se expande hacia terrenos baldíos y áreas protegidas, como los parques naturales nacionales;
- No se han logrado impactos significativos en materia de infraestructura de transporte y por lo tanto ha mejorado poco la conectividad física entre los municipios de las regiones; y
- El atraso del desarrollo de la red vial y en particular de vías terciarias hace que los municipios de las regiones continúen aislados de los mercados y que los costos de transporte sean aún una barrera al desarrollo productivo.

Temas de institucionalidad

- Persisten problemas de gobernabilidad en los gobiernos regionales y municipales de las regiones productoras de ilícitos;
- La prestación de servicios, como acueductos y electricidad, está limitada o ausente en muchas áreas. Se han alcanzado coberturas casi universales en aseguramiento en salud, pero existen deficiencias en calidad y accesibilidad. En educación primaria las cifras indican retrocesos y en educación secundaria aún hay brechas significativas por cerrarse;
- Los niveles de participación ciudadana en la solución de sus problemas locales es limitada y en algunos casos restringida;

34 Reporte del PNUD: Razones para la Esperanza, 2011 Pág. 50.
http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/resumen_ejecutivo_indh2011.pdf

Aspectos productivos

- No se tiene conocimiento exacto de la vocación de los suelos en la mayoría de las áreas en conflicto;
- Existen deficiencias en la introducción de nuevos cultivos, plantaciones y otros sin realizar los correspondientes estudios de factibilidad técnica, económica y ambiental;
- En muchas de las regiones productoras de ilícitos la infraestructura de apoyo a la producción es limitada o inexistente (vial, energética, comunicaciones, etc.);
- Los problemas vinculados a la propiedad de las tierras rurales en las regiones productoras de ilícitos limitan el desarrollo de iniciativas productivas lícitas;
- Pocos rubros productivos lícitos cuentan con eslabones productivos consolidados.

Recomendaciones

Las recomendaciones que siguen reflejan tanto los hallazgos expuestos en la sección anterior como los puntos tocados en las preguntas orientadoras en la segunda sección. Un diagrama esquemático que resume muchas de las recomendaciones a continuación, con una lista de actividades sugeridas y sus prioridades relativas, se encontrará en el Anexo 4, “Estructura programática integral de Desarrollo Alternativo.”

Aspectos político-administrativos

- La política de lucha contra el narcotráfico debe constituirse como una **Política de Estado** en curso, no como una política que puede ser modificada con cada cambio de gobierno;³⁵
- Es indispensable contar con un marco jurídico e institucional consistente y coordinado a través del gobierno para luchar eficazmente contra el narcotráfico;
- Establecer **una sola instancia de coordinación** de las acciones de lucha contra el narcotráfico es esencial a nivel de todos los actores:
 - ✓ Entre entidades gubernamentales;
 - ✓ Entre donantes;
 - ✓ Entre gobierno y donantes; y
 - ✓ A nivel de las agencias de un mismo donante.

³⁵ Una política de Estado se caracterizaría por un marco internamente coherente y una estructura legal que fomentaría un proceso consistente de cambio a través del tiempo, sujeto sólo en términos mínimos a alteraciones con los cambios de gobiernos. Esto evitaría la reestructuración continua de agencias especiales y iniciativas en que los cambios de política tienen poco tiempo para efectuar transformaciones más fundamentales al nivel territorial.

- La lucha contra el narcotráfico debe ser encarada con una visión integral (es decir, control de oferta y demanda); no puede haber lucha antidroga sin erradicación neta de cultivos de coca;
- Debe existir un marco institucional adecuado que norme, planifique y coordine las acciones de lucha contra el narcotráfico;
- La formulación de políticas de lucha antidroga funciona mejor cuando los actores nacionales y locales comparten en consenso (participación social);
- La implementación del Programa de Desarrollo Alternativo debe ser de carácter integral y sostenible (VIMDESALT, 2004) y desarrollarse de manera participativa (Gráfico 9), con una visión de desarrollo rural integral (no solamente agrícola) con un horizonte de implementación de corto, mediano y largo plazo (cadenas productivas):
 - ✓ Corto plazo: seguridad alimentaria, generación de ingresos y empleos lícitos;
 - ✓ Mediano plazo: generación de excedentes del aumento en la producción de productos lícitos; y
 - ✓ Largo plazo: exportación.

Debe contar con infraestructura de apoyo a la producción, transformación y comercialización, así como una red vial primaria, secundaria y terciaria que permitan la conectividad de las regiones.

Gráfico 9. Modelo de desarrollo alternativo de carácter Integral

Fuente: VIMDESALT, 2004



Con desarrollo integral se puede convencer a la gente a dejar la coca.

-Entrevista productor campesino

Temas de seguridad

- El desarrollo alternativo no es posible sin condiciones mínimas de seguridad. Como es el caso en las zonas donde no ha habido conflicto, el Estado debe ocupar todo el territorio del país en forma permanente. El gobierno central debe hacer todo lo posible, dentro de un marco de protección de los derechos humanos, para garantizar la paz social. Esto implica que, para las zonas de conflicto, la fuerza pública debe ocupar las áreas en conflicto y asegurar. Esto implica que, para las zonas de conflicto, la policía y las fuerzas armadas deben llegar al control de la seguridad y deben garantizar la libertad de movimiento de la población, la protección de la intimidación, la integridad física, y el acceso básico a las instituciones de justicia.
- A la vez, el Estado de apoyar el fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos que permitan al Centro Nacional de Memoria Histórica llevar a cabo ejercicios de memoria y reconciliación, en particular en las áreas rurales de difícil acceso de la región;
- El sistema de justicia deberá desarrollar las capacidades para afrontar los procesos de restitución de tierras que tienen lugar en las regiones, así como los procesos agrarios para la clarificación de la propiedad, que muy probablemente surgirán en el marco del posconflicto;
- En concordancia con la “Estrategia de Cooperación 2014-2018: Un Camino Hacia La Paz” de USAID y los postulados del Acuerdo Final relacionados a la Paz en Colombia, es fundamental que USAID apoye el fortalecimiento de los mecanismos de justicia en las regiones en conflicto, promover campañas de comunicación para hacer uso de la institucionalidad que atiende la conflictividad cotidiana y superar la baja percepción de la ciudadanía sobre el sistema formal respecto a su eficacia y oportunidad. En particular se requiere apoyo para el desarrollo de infraestructura y conectividad que permita llevar a cabo las comisiones de verdad y demás mecanismos de justicia transicional.

Temas de territorio

- El Estado debe ocupar el territorio, y tener presencia permanente en todo espacio nacional y con mayor fortaleza en las áreas rurales donde se cultivan los ilícitos. El control del territorio por parte del Estado constituye una premisa para implementar procesos de desarrollo rural;
- Se debe fortalecer la presencia de las Instituciones del nivel central en las regiones. (Poder Judicial, Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Fuerza Pública (Fuerzas Armadas - Policía Nacional));
- El apoyo de la implementación del saneamiento de la propiedad rural, catastro y titulación de tierras en el 100% de las zonas de conflicto debe ser una prioridad a primer nivel, como una premisa para un programa efectivo de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos;
- Es muy posible que emerjan conflictos hasta ahora latentes en torno a la tenencia y uso de la tierra. El gobierno y la rama judicial deberán estar preparados, tanto para resolver los altos niveles de informalidad en la propiedad de la tierra y completar los procesos de titulación y aclaración y ampliación de límites de Consejos comunitarios y Resguardos indígenas; como para prevenir y manejar los conflictos entre colonos, y los movimientos sociales que podrían suscitarse en torno a esta problemática. La prevención y manejo de estos eventuales conflictos

por parte del gobierno deberán también ir de la mano con el diálogo con los actores regionales para la construcción de una política pública de desarrollo local y regional que sea incluyente;

- En la medida en que se resuelvan las situaciones de informalidad e ilegalidad de las tierras, deberán mejorar tanto las condiciones de sostenibilidad fiscal de los municipios así como la inversión en infraestructura social y productiva;
- Desde el punto de vista institucional se constituye en prioridad que el Gobierno central entienda la importancia de fortalecer su red local en estos territorios. Sin duda debe haber permanencia de oficinas de registro de instrumentos públicos, de la nueva Agencia Nacional de Tierras y de la Unidad de Restitución de Tierras entre otros. El apoyo de la cooperación, especialmente de USAID, ha sido muy valioso; sin embargo, colaborar en el fortalecimiento de estas instancias en el territorio lo haría más sostenible;
- El gobierno debe seguir apoyando la elaboración de Planes de Uso de Suelos (PLUS), Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes de Manejo Ambiental y crear o fortalecer las instancias operativas de los planes;
- Se debe detener la expansión de la frontera agrícola debido al esfuerzo de expandir la producción de cultivos ilícitos y promover la formalización de los derechos de propiedad de la tierra. Deben crearse las condiciones, los incentivos y las capacidades para que los ocupantes de estos territorios puedan formalizar su tenencia y desarrollar actividades productivas o de servicios ambientales que, además de que sean rentables, sean compatibles con las categorías de ordenamiento ambiental existentes;
- El gobierno debe implementar, en las regiones, Unidades de Construcción y Mantenimiento de Caminos Rurales, que se ocupen de la apertura de caminos secundarios, terciarios, puentes, badenes, alcantarillas y otros, para su interconexión a las carreteras principales. Estas Unidades de Caminos Rurales, posteriormente se deben integrar a los Gobiernos municipales;
- El Estado debe brindar a los pobladores de las regiones de manera generalizada y, en lo posible de manera equitativa, oportunidades para el desarrollo de actividades productivas.

Aspectos institucionales

- De acuerdo con los esfuerzos del Gobierno de Colombia para implementar los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las comunidades deben ser partícipes en el diseño, planeación, ejecución, monitoreo y seguimiento de los proyectos e iniciativas que se acojan en cada territorio de forma que exista una apropiación local para su sostenibilidad.
- Se recomienda emprender iniciativas que permitan encauzar la riqueza y diversidad de las organizaciones sociales existentes, por medio del fortalecimiento de las capacidades de las formas de participación directa de las comunidades y otros grupos poblacionales, como las mujeres, los jóvenes, la población en condiciones de discapacidad, los afrodescendientes, etc. (VIMDESALT, 2004).

- Mejorar las condiciones de Gobernabilidad a través de una mayor presencia y oferta de las instituciones del Estado en materia de servicios y bienes públicos; del fortalecimiento de las capacidades tanto de las autoridades municipales como de la ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión; y de la ampliación del acceso al sistema de justicia;
- Fortalecer los Gobiernos Municipales al universalizar la implementación de mecanismos de contratación que mitiguen el riesgo de captura de los recursos públicos por parte de redes clientelistas de partidos políticos y familiares;
- Se recomienda un balance entre el enfoque territorial y poblacional. Debe ser una aproximación que promueva una visión integral de desarrollo regional, alrededor de la cual se den economías de escala en la provisión de servicios y de bienes públicos, y se ofrezca igualdad de oportunidades en materia de desarrollo productivo a toda la población de la región;
- Promover intervenciones dirigidas a que la administración local implemente procedimientos que contribuyan a blindar los posibles hechos de corrupción. Para ello, es recomendable apoyar en los procesos de rendición de cuentas y publicar informes a través del sitio web del municipio;

Temas productivos

- Es indispensable el conocimiento del territorio por medio de estudios de zonificación que integren variables del potencial de aprovechamiento de sistemas productivos basados en la vocación agroecológica de las regiones, zonas con mayor vulnerabilidad a la deforestación, áreas de avance de la frontera agropecuaria, áreas de interés ecosistémico, factores socioeconómicos y culturales que permitan tener bases sólidas para la toma de decisiones, ejecución de proyectos y priorización de zonas con mayor vulnerabilidad;
- Con esta base de resultados, se debe promover sistemas de producción alternativos de acuerdo a la vocación de uso del suelo;
- Los sistemas productivos alternativos deben conectarse a estrategias que permitan frenar el avance de la frontera agropecuaria mediante el planteamiento de programas específicos basados en modelos agroforestales, silvopastoriles o agrosilvopastoriles y de aprovechamiento del bosque;
- La asistencia técnica debe garantizar la conectividad de los productos alternativos con los mercados a través del:
 - ✓ Fomento a la creación y fortalecimiento de economías solidarias,
 - ✓ Mejoramiento de infraestructura de apoyo a la producción (centros de acopio, transformación, comercialización),
 - ✓ Relacionamiento con compañías privadas y públicas como eslabones fundamentales de la cadena de comercialización y,

- ✓ Procesos de capacitación de emprendimientos enfocada a la diversificación, innovación y enriquecimiento de las cadenas de valor de los productos alternativos.
- Se debe promover el acceso a los sistemas económicos formales. Las condiciones de acceso a financiamiento deben estar ligadas a las particularidades del territorio, de modo que se apoyen a las iniciativas y proyectos que propendan por la sostenibilidad ambiental y la disminución en el avance de la frontera agropecuaria. Se debe promover el desarrollo de un sistema crediticio rural en base a las experiencias en contextos similares (microcrédito, crédito solidario, cooperativismo agrícola, etc.);
- El gobierno debe asegurar que las comunidades sean partícipes en el diseño, planeación, ejecución, monitoreo y seguimiento de los proyectos e iniciativas que se implementen en cada territorio, de forma que exista una apropiación local para su sostenibilidad.

ANEXOS

- Anexo 1: Contactos realizados por el consultor
- Anexo 2: Guía de análisis documental
- Anexo 3: Guía de entrevistas en profundidad para expertos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos
- Anexo 4: Estructura programática integral de desarrollo alternativo

ANEXO 1. Contactos realizados por el consultor

Nombre	Institución	Cargo
Afrodísio España	Fundación Chocolates Tumaco	
Aida Ortiz	Consejo Comunitario Tablón Salado	
Álvaro Balcázar	Colombia Transforma, MSI	Experto en Desarrollo Alternativo Exdirector de la Unidad de Consolidación Territorial Exdirector Plan de Consolidación Integral de la Macarena
Ana María Rivera	Proyecto EVAL/MSI	Subdirectora
Arnobio Armero	Voces del Pacifico	
Arquímedes Campaz	AMDI Tumaco	
Bismark Preciado Saya	Corporación para el Desarrollo Agro empresarial de Tumaco CORDEAGROPAZ	
Carlos Adalberto Angulo Góngora	Consejo comunitario Rescatas las Yaras	
Carlos Alberto Angulo	Consejo Comunitario Alto Mira Frontera	
Carlos Rodríguez	Proyecto EVAL/MSI	Consultor
Carlos Díaz		Oficial UNODC - Bolivia
Cesar Quiñones	Consejo Comunitario Altamira Frontera	
Christine M. Harbaugh	Embajada de EE.UU	Chief, INL
Daniel Rico	Proyecto EVAL/MSI	Consultor
David Alejandro Huertas	USAID Colombia	Oficial de Desarrollo
Diana Benavidez	AMDI Tumaco	
Edwin Grueso	Consejo Comunitario Bajo Mira	
Edwin Orlando Zambrano	FINTRAC Programa de Alianzas Comerciales de USAID	Gerente Técnico Regional
Elmer Sayas	Consejo Comunitario Chalivi	
Enrique Garrido	Consejo Comunitario Bajo Mira	
Euvlio Baltazar	Consejo Comunitario Recuerdo de nuestros Ancestros	

Ever España	Consejo Comunitario Tablón Salado	
Felipe Benavides		
Flavio Valencia	Voces del Pacifico	
Helver Hernández	Fundación Chocolates Tumaco	
Herbert Infante	Ministerio de Justicia y Derecho Dirección políticas de drogas	
Isner Gustavo Coime	Consejo Comunitario Recuerdo de nuestros Ancestros	
Jairo Denis del Castillo	Consejo Comunitario Unión Rio Rosario	
Jayo Angulo	FEDECOCO	
Jenny Alexia Valencia	Fundación Chocolates Tumaco	
Jhon Prey Rodríguez Quiñones	Consejo comunitario Rescatas las Yaras	
José Félix Montoya		
José Guerrero Valverde	Consejo Comunitario Tablón Salado	
Juan Carlos Palau	Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.	Subdirector
Lawrence J. Sacks	USAID Colombia	Mission Director
Lina María Valencia O.	Departamento Nacional de Planeación Colombia	Coordinadora Grupo de Gobierno
Liodys Angulo	Consejo Comunitario Recuerdo de nuestros Ancestros	
Luis Ángel Vidal	Consejo Comunitario Chalivi	
Luis Beltrán Valverde	Voces del Pacifico	
Luis Eduardo Pavón Silva	FINTRAC Programa de Alianzas Comerciales de USAID	
Mario Indaburo	Proyecto EVAL/MSI	Consultor
Martha Paredes		
Martha Trujillo	Proyecto EVAL/MSI	Consultora
Matthew Dorr	Embajada de EE.UU.	Sección Económica
Oscar Alzate	Gobernación Nariño	
Oswaldo Antezana		Experto en Lucha Contra las Drogas Ex ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios - Bolivia

Overman Torres	Consejo Comunitario Bajo Mira	
Paterson Arbolea	Consejo Comunitario Bajo Mira	
Rafael Colón	General (r) y ex-director de "Acción Integral para las Minas Antipersonal" Ex Director Programa contra Cultivos Ilícitos, Unidad de Consolidación Territorial	Consultor
Ricardo Montaña	Consejo Comunitario Bajo Mira	
Ramón Escobar		Experto en Desarrollo Alternativo Ex director Viceministerio de Desarrollo Alternativo - Bolivia
Roger Rasnake	Proyecto EVAL/MSI	Director
Roy Sánchez	AMDI Tumaco	
Víctor Manuel Mejía	FEDECOCO	
William Cruz	Etnia Tucán-oriental	
Wilson Estucio	Consejo Comunitario Altamira Frontera	

ANEXO 2: Guía de análisis documental

La guía de análisis documental ha sido construida en función de los objetivos siguientes:

- Tomar conocimiento del estado actual de los esfuerzos de Colombia en materia de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos;
- Poner en evidencia cuales son los elementos (variables) principales de tipo político, social, económico asociados a la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.
- Identificar los enfoques, objetivos, resultados, financiamiento, costos, elementos de sostenibilidad, desafíos y perspectivas futuras del programa de desarrollo alternativo en Colombia
- Identificar las similitudes y diferencias en relación a las experiencias de otros Países como Bolivia y Perú.
- Identificar lecciones aprendidas de los procesos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos posibles de ser replicadas en contextos regionales

COMPONENTE ANALIZADO	ELEMENTOS DE INFORMACIÓN BUSCADOS
Elementos de Contexto	
<ul style="list-style-type: none"> • Histórico • Geográfico • Social • Político • Normativo • Institucional • Gobernabilidad • Económico • Educativo (prevención) • Ambiental • Otros 	<p>Contexto histórico, social, geográfico, ambiental, institucional, político, en el cual se desenvuelven los procesos de lucha contra las drogas y específicamente los procesos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia.</p> <p>Nos interesaba también explorar los aspectos sociales vinculados a la marginalidad, violencia, seguridad pública (guerrilla, paramilitares, bandas criminales) que afectan de manera directa o indirecta los procesos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.</p> <p>Índice orientativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resumen Breve de la historia de los cultivos ilícitos en Colombia 2. Áreas de producción, transformación, rutas de comercialización, mercados destinos, etc. 3. Actores sociales involucrados en la producción, transformación. Comercialización de ilícitos 4. Dinámicas asociadas a la expansión/reducción de los cultivos ilícitos (oferta, demanda, evolución de los precios, impuestos o tasas (ilegales), control y dominio paraestatal de territorios 5. Enfoque de las Estrategias de Lucha contra las drogas y específicamente de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos 6. Seguridad y gobernanza territorial 7. Políticas, estrategias asociadas a la prevención del consumo
Elementos relativos a la erradicación	
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas, Estrategias - enfoque • Tipos – Modalidades • Zonas de intervención • Actores involucrados • Estado actual, dinámica de la erradicación 	<p>Nos interesa explorar las políticas, estrategias, enfoques históricos y actuales (vigentes) del programa de erradicación en Colombia. En particular cuales han sido las normas, políticas, estrategias que han guiado y guían este proceso, los resultados alcanzados, su sostenibilidad, el costo y sus efectos asociados.</p> <p>Un breve análisis sobre relación de la erradicación con la generación de focos de violencia y conflictividad y los posibles escenarios de repuesta de la fuerza pública (Gobierno) nos permitiría entre otros elementos (contexto, compromisos externos), identificar los desafíos y las perspectivas asociadas a esta temática (erradicación).</p> <p>Índice orientativo:</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento, costo • Sostenibilidad • Efectos • Dificultades (violencia, resistencia) • Desafíos • Lecciones aprendidas • Perspectivas • Otros 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Políticas, estrategias y enfoques de erradicación (anteriores, actuales) 2. Tipos, modalidades, instancias (quienes erradican), metas de erradicación 3. Áreas de erradicación 4. Actores involucrados (intereses, motivaciones) 5. Evolución histórica estado actual de la erradicación (superficie erradicada) 6. Financiamiento, costo, sostenibilidad 7. Efectos (sociales, económicos, ambientales) 8. Dificultades: violencia asociada a los procesos de erradicación 9. Lecciones aprendidas 10. Perspectivas futuras 11. Recomendaciones (percepciones)
Elementos relativos a la temática de sustitución de cultivos ilícitos	
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas, estrategias, enfoque • Desarrollo Alternativo (DA) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Enfoque - objetivo ✓ Zonas de intervención ✓ Actores del DA ✓ Componentes del DA (democracia, gobernabilidad, económico - productivo, social, ambiental, etc.) ✓ Financiamiento ✓ Resultados alcanzados ✓ Sostenibilidad ✓ Desafíos ✓ Lecciones aprendidas ✓ Perspectivas futuras 	<p>Nos interesa explorar las políticas, estrategias, objetivos, enfoques anteriores y actuales de los programas de sustitución de cultivos ilícitos en particular del rol, los enfoques y objetivos del Programa de Desarrollo Alternativo, las zonas de intervención, los actores, los componentes priorizados, el financiamiento, los principales logros y resultados alcanzados así como los principales obstáculos encontrados en el camino de su implementación.</p> <p>Un breve análisis sobre las lecciones aprendidas y su sostenibilidad nos permitirá identificar las perspectivas futuras del DA.</p> <p>Índice Orientativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Breve análisis sobre las políticas, estrategias, enfoques anteriores y vigentes en materia de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia 2. Enfoque – objetivos (s) del programa de Desarrollo Alternativo en Colombia 3. Principales actores 4. Componentes del Programa de DA 5. Zonas de intervención del Programa 6. Financiamiento 7. Principales resultados alcanzados 8. Percepción sobre la sostenibilidad del programa de DA 9. Principales problemas confrontados 10. Lecciones aprendidas 11. Perspectivas futuras 12. Recomendaciones (percepciones)

ANEXO 3: Guía de entrevistas en profundidad para expertos de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos

Las preguntas de la guía de entrevistas en profundidad han sido formuladas en función de los cumplir los siguientes objetivos:

- Identificar y precisar el enfoque del Gobierno Colombiano actual en relación a la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos
- Precisar el estado actual de los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos
- Identificar los cuellos de botella y/o principales dificultades en los procesos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos
- Caracterizar el enfoque actual del desarrollo alternativo en Colombia
- Identificar los desafíos mayores de naturaleza política, económica, ambiental, social asociada a los procesos de erradicación y desarrollo alterativo.
- Identificar las potencialidades, debilidades de los procesos de Asistencia Técnica en los Programas/Proyectos de Desarrollo Alternativo
- Identificar y clarificar el rol de la Cooperación Internacional en materia de sustitución erradicación de cultivos ilícitos en Colombia.

PREGUNTAS

1. Según su opinión ¿cuál es el estado actual en Colombia en relación a los esfuerzos de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos?
2. Según su parecer ¿cuáles son las causas del incremento importante de la superficie de cultivos ilícitos (coca) en los dos últimos años en Colombia?
3. En su criterio ¿cuál será el efecto de los últimos acuerdos de Paz entre el Gobierno de Colombia y los grupos guerrilleros sobre la dinámica de los cultivos ilícitos en Colombia
 - a. Incremento/decremento de los cultivos ilícitos
 - b. La seguridad en las regiones afectadas por el narcotráfico y en las zonas productoras de ilícitos (coca, marihuana, etc.)
 - c. La viabilidad de desarrollar en estas regiones programas de desarrollo rural
4. En su criterio ¿existe en Colombia una Política de Estado de lucha contra las drogas?
5. ¿Qué opina del marco Jurídico actual que respalda la lucha contra las drogas en Colombia?
6. ¿Qué opina del marco institucional que implementa la lucha contra las drogas en Colombia?
7. ¿Cuál es en su criterio el enfoque de lucha contra las drogas en Colombia?
 - ⊕ P.ej. Control de oferta y control de demanda, búsqueda de paz, consolidación territorial, transformación territorial, desarrollo territorial integral.
8. ¿Cuáles son en su criterio las principales estrategias de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en Colombia?
9. Según su opinión ¿las estrategias de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos han cumplido sus metas/objetivos?
10. ¿Qué opina sobre el programa de desarrollo alternativo en Colombia?
11. ¿Cuál cree Usted que es el propósito principal del Programa de Desarrollo Alternativo? Por ejemplo: a) Promover un desarrollo agrícola alternativo al de los cultivos ilícitos; b) Promover un desarrollo económico en las regiones productoras de cultivos ilícitos; c) Promover un desarrollo económico en regiones no afectadas por los cultivos ilícitos); d) Otros propósitos

12. Las acciones de erradicación forzosa provocan reacciones violentas por parte de los productores de cultivos ilícitos y los grupos ilegales asociados a esta actividad. ¿Cuál cree usted que sería el mecanismo más adecuado para encaminar procesos de erradicación y sustitución de cultivos en un ambiente de paz y tranquilidad social?
13. En muchas situaciones los productores de cultivos ilícitos tienen como única fuente de sustento la producción y venta de la coca. Cuando se implementan los programas de erradicación forzosa en muchos casos esta población queda en situación de vulnerabilidad social. ¿Qué acciones cree previas y/o a corto plazo cree usted que deberían implementarse para evitar esta situación?
14. Según su conocimiento ¿cuál es el mecanismo de Asistencia Técnica prestada por el Gobierno y/o los programas de Cooperación Internacional que trabajan en el Desarrollo Alternativo?
15. ¿Cuál es el grado de vinculación de estos programas con el Sistema de Investigación y/o Innovación y/o transferencia tecnológica (público o privado) existente en Colombia?
16. ¿Cuál es el grado de vinculación de los programas/proyectos de desarrollo alternativo que brindan Asistencia Técnica con las Universidades Colombianas?
17. Dado el contexto político y social existente actualmente en Colombia con la firma del Acuerdo de Paz en su criterio ¿Cómo se debe abordar el proceso de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos?

ANEXO 4. Estructura programática integral de Desarrollo Alternativo

Estructura Programática del Desarrollo Alternativo

AREA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PRIORIDAD	
Desarrollo Económico	Transformación Productiva Integral	- Desarrollo Agropecuario	A	
		- Desarrollo Agroindustrial	B	
		- Desarrollo Turístico	A	
		- Desarrollo Microempresarial	B	
		- Investigación aplicada	B	
		- Sistema de Transferencia de Tecnología	B	
Desarrollo Económico	Mercadeo y Comercialización	- Crédito	B	
		- Estructuración y fortalecimiento de cadenas productivas	A	
		- Riego y Microriego (Zonas Expulsoras)	A	
		- Promoción y marketing	A	
		- Infraestructura de comercialización (mercados campesinos, centros de acopio, cadenas de frío)	B	
		- Fondo de desarrollo de productos y mercados	B	
Desarrollo Económico	Transportes y Comunicaciones	- Construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos vecinales	A	
		- Desarrollo y consolidación de infraestructura fluvial y aérea	B	
	Energía	- Desarrollo de infraestructura energética (gas natural, energía eléctrica, energía solar)	B	
		- Señalización turística e implementación de circuitos eco turísticos	A	
	Turismo	- Promoción y comercialización	A	
		- Capacitación laboral	A	
Desarrollo Económico	Empleo	- Programa masivo de empleos	A	
			A	
Desarrollo Social	Vivienda	- Construcción y mejoramiento de viviendas rurales	C	
	Saneamiento básico	- Ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de residuos sólidos	B	
	Salud	- Construcción, ampliación y equipamiento de Hospitales, centros de salud y postas sanitarias	B	
		- Apoyo a la implementación de campañas epidemiológicas	B	
Desarrollo Social	Educación	- Construcción, mejoramiento y equipamiento de escuelas, colegios y viviendas para docentes	B	
		- Capacitación no formal	A	
Recursos Naturales	Manejo, Preservación y Conservación de Recursos Naturales	- Agroforestería	B	
		- Manejo Forestal y Reforestación	A	
		- Transformación y Comercialización de Productos Forestales	A	
		- Ordenamiento Territorial	A	
Desarrollo Institucional	Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Recursos Humanos	- Fortalecimiento de instituciones públicas	B	
		- Fortalecimiento institucional de organizaciones de productores	A	
		- Comunicación y difusión	A	
		- Red de información	C	
	Desarrollo Institucional	Seguridad Jurídica y Ciudadana	- Catastro y saneamiento de tierras	A
			- Fortalecimiento del sistema de administración de Justicia	B
Desarrollo Institucional	Seguridad Jurídica y Ciudadana	- Prevención y manejo de conflictos	A	
		- Participación ciudadana y fortalecimiento de la democracia	A	

Fuente: VIMDESALT, 2003

A: Primer nivel de prioridad
 B: Segundo nivel de Prioridad
 C: Tercer nivel de prioridad

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antezana, O. (1999). El desarrollo alterativo una experiencia significativa para Bolivia. *COMUNICA* , 20-32.
- Bolivia, E. P. (2017). Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas 903. La Paz.
- BOLIVIA, R. D. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1993*. La Paz.
- CADA. (2005). *Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible*. Bogotá.
- CEDIB. (1992). *Coca - Cronología*. Cochabamba.
- Cochabamba, P. d. (1995). *Plan de Desarrollo del Trópico de Cochabamba*. Cochabamba.
- CONALTID. (2016). *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca 2016 - 2010*. La Paz.
- CONALTID. (2011). *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011 - 2015*. La Paz.
- CONALTID. (2007). *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007 - 2010*. La Paz.
- Cruz, L. F., & Chaparro, S. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia.
- DEA (2017). *Colombian Cocaine Production Expansion Contributes to Rise in Supply in the United States*. DEA Intelligence Brief. Washington: Drug Enforcement Administration.
- DIRECO. (2007). *Informe Gestiones 2001 - 2016*. Cochabamba.
- DNP, C. (1994). CONPES 2374. *Programa de Desarrollo Alternativo* . Bogotá, Colombia.
- Engel, P. G. (1997). Facilitando el Desarrollo Sostenible: hacia una extensión moderna. En E. Alarcón, J. Cano, & E. Moscardi, *Situación actual y perspectivas del complejo transferencia de tecnología, asistencia técnica y extensión agropecuaria* (págs. 105 - 121). San José: IICA.
- Gaviria, A., & Mejía, D. (2011). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gootenberg, P. (2001). *Between coca and cocaine: a century or more of U.S.- Peruvian Drug Paradoxes, 1960-1980*. Washington: The Woodrow Wilson Center.
- INE. (2001). *Censo de Población y Vivienda*. La Paz.

- Junguito, R., Perfetti, J. J., & Delgado, M. (2017). *Acuerdo de Paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal*. Bogotá: Fedesarrollo.
- MACA. (1989). *Plan Integral de Desarrollo y Sustitución*. La Paz.
- MIDAS. (2011). *Más Inversión Para El Desarrollo Alternativo Sostenible: Final Report*. Burlington, Vermont.
- MSI. (2014). *Final Report: Post-Implementation Evaluation of the Programs More Investment In Sustainable Alternative Development (MIDAS) and Areas for Municipal-Level Alternative Development (ADAM)*.
- NN.UU. (10 de June de 1998). *9th plenary meeting*. Obtenido de <http://www.un.org/documents/ga/res/20sp/a20spr04.htm>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Reporte de drogas de Colombia 2016*. Bogotá: LEGIS.
- PDAR. (2007). *Informe Gestiones 2001 - 2006*. Cochabamba.
- Rico, D. M. (6 de Octubre de 2017). Urge un alto al fuego en Tumaco. *Nación*, págs. 1-5.
- Rocha, R. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: UNODC-Ministerio de Justicia y del Derecho.
- SUBDESALT. (1993). *Compilación de Leyes*. La Paz.
- UNIDAS, N. (2016). *Monitoreo de Cultivos de Coca Bolivia*. La Paz.
- UNODC. (1989). *Bulletin on Narcotics - 1989 Issue 1*. Obtenido de http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1989-01-01_1.html
- UNODC. (2017). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Bogotá: UNODC.
- Vargas, R. (2010). *Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. Bogotá.
- VIMDESALT. (2004). *El Libro del Desarrollo Alternativo*. La Paz.
- VIMDESALT, B. -V. (2004). *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo*. La Paz.
- Zuleta, H. (2017). *Coca, cocaína y narcotráfico*. Bogotá: Universidad de los Andes.